

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaalteaduste valdkond
Õigusteaduskond
Avaliku õiguse osakond

Ruth Paade

NÜGIMISTEHNİKATE KASUTAMISEST EESTI HALDUSMENETLUSES
(MAKSUÕIGUSE NÄITEL)

Magistritöö

Juhendaja

Villy Lopman, LL.M

Tallinn

2019

SISSEJUHATUS	4
1. PEATÜKK. RIIK INIMESE KÄITUMISE SUUNAJANA.....	9
1.1. Õigusnorm kui inimese käitumise suunaja	9
1.2. Õigusnormid ja inimese käitumine	11
1.2.1. Inimene kui ebaratsionaalselt käituja	11
1.2.2. Inimese mõtlemise süsteem ja õigusaktid	12
1.3. Inimese käitumise suunamine õiguslike meetmetega	14
1.3.1. Regulaatiivsed meetmed	14
1.3.2. Käitumispõhised meetmed	15
1.3.3. Õigusteoreetiline käsitus riigi sekkumisest inimese vabadustestesse ja õigustesse	16
1.3.3.1. Riik vs inimese vabadused ja õigused	16
1.3.3.2. Paternalism	17
1.4. Libertaarne paternalism ehk nügimine	19
1.4.1. Nügimise õiguslik määratlus	19
1.4.2. Inimese käitumist suunavad nügimistehnikad.....	21
1.4.3. Hariv ja mittehariv nügimine	23
1.5. Õigusaktiga nügimine	25
1.6. Nügimise õiguslik käsitus Eesti õiguses.....	28
1.6.1. Haldusorgani tegevusulatus ja proportsionaalsus	30
1.6.2. Nügimine haldusmenetluse toiminguna	31
1.6.3. Ametniku roll nügimisel	33
1.6.4. E-riigi harta	34
1.6.5. Õigusliku käsitluse kokkuvõte	35
2. PEATÜKK. NÜGIMINE KUI REGULATIIVSETE MEETMETE ALTERNATIIV	
MAKSUÕIGUSE RAKENDAMISEL	36
2.1. Teiste riikide praktika nügimistehnikate kasutamisel maksuõiguse valdkonnas.....	36
2.1.1. Käitumispõhised meetmed riikide õigusloomes	36
2.1.2. Õigusaktide muudatusi mittevajavad nügimistehnikad.....	37
2.1.3. Õigusaktiga nügimine	41
2.1.4. Tähelepanekud teiste riikide maksualasest nügimisest	42
2.2. Nügimisvõtete kasutamine Eesti maksu- ja tolliameti praktikas	44

2.2.1. Maksu- ja tolliameti tegevussuunad isikute maksukäitumise mõjutamisel	44
2.2.2. Isikute teavitamine	45
2.2.2.1. Teavituskampaaniad	45
2.2.2.2. Teavituskirjade saatmine	48
2.2.2.3. Maksualase võrdlusinfo avaldamine	51
2.2.3. Nõustamine järelevalveliste tegevuste asemel	53
2.2.4. Maksuandmete faktipõhine avaldamine.....	55
2.2.5. Eeltäidetud andmed maksudeklaratsioonis	57
2.2.6. E-teenusena maksuvõla ajatamine - muuda protsess lihtsaks	59
2.2.7. Järeldused nügimistehnikate kasutamisest maksuõiguse rakendamisel.....	61
KOKKUVÕTE	65
SUMMARY	70
LÜHENDID	76
KASUTATUD KIRJANDUS JA MUUD ALLIKAD	76
MAKSU- JA TOLLIAMETI MATERJALID	81
EESTI ÕIGUSAKTID	83
EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTID	83
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	84
LISAD	85
Lisa 1a-1c. Aprill 2016 saadetud teavituskirjade näidised	85
Lisa 2. Aprill 2016 maksu- ja tolliametilt teavituskirja saanud isikute tulemused gruppide lõikes	88
Lisa 3. Ajatatud maksuvõla summad (sh lihtsustus) ja maksugraafikuga isikute arv	89

SISSEJUHATUS

Ühiskonnaelu reguleerivad sajandite jooksul kujunenud tava- ja moraalinormid ning riigi poolt kehtestatud õigusnormid. Kokku on tegemist sotsiaalsete normidega, mis sisaldavad käitumisreegleid ning mille eesmärgiks on ühiskonnaliikmete kooselu õiglane korraldamine.¹ Ühiskonna huve ei teeni mitte normi olemasolu, vaid selle reaalne toimimine.² Paraku oleme riigina seni rohkem tähelepanu pööranud normide loomisele kui nende ühiskonnas toimimise tagamisele.

Riigi kohustuseks on tagada õiguskorra toimimine ehk rakendada abinõusid, mis panevad inimese käituma nii nagu ühiskonnas on kokku lepitud. Ajalooliselt on peamiseks riigikorra tagamise vahendiks peetud käsi-ja-kontrolli-tüüpi regulatiivseid meetmeid. Praeguseks on arusaamad õiguskorra tagamise põhimõtetest muutunud ja haldusõiguses otsitakse üha enam võimalusi, et riigi regulatiivset mõjuvõimu vähendada ning reguleerida ühiskonna korraldust alternatiivsete meetmetega, mis oleksid madalamate kuludega ja jätaksid inimesele valikuvabaduse alles.³ Õiguslikku reguleerimist tuleb näha probleemide lahendamise viimase abinõuna, enne seda tuleb kaaluda kõiki teisi võimalusi.⁴ Normi üheks tunnuseks on realiseerumine inimeste käitumises.⁵ Üheks võimaluseks traditsioonilisi regulatiivseid meetmeid vähendada, on arvestada poliitika kujundamisel ja õigusaktide rakendamisel inimeste tegeliku käitumisega, mitte eeldada kuidas inimesed käituvad.

OECD on avaldanud mitmeid õigusloome ülevaateid⁶, milles viitavad inimese käitumisharjumuste tähtsusele poliitikate kujundamisel ja elluviimisel. Mitmetes Euroopa Liidu riikides on loodud käitumisharjumusi analüüsivad üksused, mis nõustavad valitsusasutusi valima õigusloome protsessis inimese käitumisharjumuste mõjutamiseks tõhusamaid tehnikaid. Seega otsivad riigid järjest enam võimalusi kuidas loodavad õigusnormid oleks kõige sujuvamalt ühiskonnas rakendatavad.

¹ Varul, P. jt Tsiiviilõiguse üldosa. Õigusteaduse õpik. Tallinn. Juura, 2012, lk 19.

² Aedmaa, A. Kommunikatsioon haldusmenetluses. Juridica 2005/2. Arvutivõrgus: https://juridica.ee/article_full.php?uri=2005_2_kommunikatsioon_haldusmenetluses

³ Sunstein, C.R. The Ethics of Nudging. Yale Journal on Regulation. Vol 32. 2015. Lk 414.

⁴ Reinsalu, U. "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018". Ettekanne elluviimise kohta. Riigikogu. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201812041000#PKP-23769>

⁵ Kaugia, S. Õigusnormide kohast eri kultuuriruumides .Riigikogu Toimetised 6, 2002. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/%C3%95igusnormide-kohast-eri-kultuuriruumides.pdf>

⁶ Behavioural insights. OECD. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm>

Inimese käitumisharjumustega arvestamise olulisust poliitika kujundamisel ja rakendamisel käsitlesid põhjalikult Ameerika Ühendriikide majandusteadlane ja Nobeli majandusauhinna laureaat R. H. Thaler ning Ameerika Ühendriikide õigusteadlane C. R. Sunstein 2003. aastal ilmunud artiklis „*Libertarian paternalism*“.⁷ Nad kutsusid üles poliitikakujundajaid ja –rakendajaid leidma lahendusi, kuidas mõjutada riigiga suheldes ebakindlaid ja mitteratsionaalselt käituvaid inimesi tegema otsuseid nii, et otsustusest tulenev mõju teeniks inimese heaolu paranemise eesmärgi. Oma 2008. aastal ilmunud raamatus⁸ nimetasid nad sellist inimese käitumise mõjutamise tehnikat – *nudges*. Eesti keelde on seda terminit tõlgitud nii „nügimine“⁹ kui lühemalt „nūke“.¹⁰

Nügemise mõiste on C. R. Sunstein ja R. H. Thaler sisustanud järgmiselt: „Nügimine, /.../, tähendab valikuarhitektuuri ükskõik millist külge, mis juhib inimeste käitumist soovitud suunas, keelamata talle samas muid võimalusi ning muutmata oluliselt tema majanduslikke stiimuleid. Et sekkumist pidada vaid nügimiseks, peaks seda olema lihtne teha ja odav vältida. Nügimine ei ole võimu kasutamine.“¹¹ Sunnivahendite ja rahaliste stiimulite kasutamine nügimistehnikatena on nügimisteooria autorite hinnangul välistatud.¹²

Nügist kirjeldatakse kui ühte alternatiivset lähenemist riigi eesmärkide saavutamisel, mida iseloomustavad minimaalne halduskoormus, madalad administreerimise kulud ja isikule alles jäetud valikuvabadus. Poliitikakujundajad on kui „valikute arhitektid“, kes loovad konteksti, protsessid ja keskkonna, kus inimesed teevad omi valikuid.¹³ See erineb oluliselt muudest tavapärastest inimese käitumist suunavatest viisidest, milleks on sunni, rahaliste stiimulite ja keelude rakendamine.

Nügimisteooriat ja -tehnikaid tutvustavates artiklites viidatakse sageli nügimise edukale kasutuspraktikale keskkonnakaitse, energiasäästmise, tervisliku toitumise, ohutusnõuete

⁷ Thaler, R. H., C. R. Sunstein. 2003. "Libertarian Paternalism ." *American Economic Review*, 93 (2). lk 175-179.

⁸ Thaler, R.H., Sunstein, C.R. [Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness](https://www.yale.edu/wharton/center-for-nudge). Yale University Press. 2008.

⁹ Toimub seminar nügimisvõtete kasutamisest õigusloomes. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/et/uudised/toimub-seminar-nugimisvotete-kasutamisest-oigusloomes>

¹⁰ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee aramus. ELT 2017/C 075/05.

¹¹ Thaler, R.H., Sunstein, C.R. Nügimine. Viis toetada valikuid, mis viivad tervise, jõukuse ja õnneni. Tallinn. Tänapäev, 2018. Lk.16

¹² Sunstein, C.R. The Ethics of Nudging. *Yale Journal on Regulation*. Vol 32. 2015. Lk 417.

¹³ Alemanno, A. Spina, A. *Nudging legally: On the checks and balances of behavioral regulation*. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 12, Issue 2, 1 April 2014. Lk 438.

täitmise jm valdkondades. Samuti on mitmetes riikides edukalt kasutatud erinevaid nügimistehnikaid isikute maksukuulekuse tõstmisel.¹⁴

Kuigi rahvusvahelisel tasandil saab käitumispõhiste meetmete rakendamine õiguskorra tagamisel palju tähelepanu, on Eestis vastavasisulisi mõttevahetusi vähesel määral kajastatud. Põgusa ülevaate Eesti avaliku sektori poolt initsieeritud nügimistehnikate kasutamisest annab Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse ülevaade Eesti riigis kasutatud nügimispraktikatest.¹⁵ Magistritöö eesmärgiks on uurida Eesti haldusõiguses, kitsamalt maksuõiguses, rakendatud meetmeid inimese käitumise suunamisel.

Nügimise mõiste sisustamist Eesti õigusloomes ja nügimistehnikate kasutamise praktikaid haldusõiguses ei ole varasemalt Eesti erialakirjanduses analüüsitud. Eesti õigusvaldkonna arengukava kontekstis on nügimistemaatikat põgusalt käsitletud „Õigusloome mahu vähendamise kava rakendusplaanis“¹⁶ ja justiitsministri ettekannetes Riigikogus. Eesti justiitsminister U. Reinsalu on sedastanud: „Eestis on kahtlemata suur potentsiaal nügimisvõtete süsteemseks ja tõenduspõhiseks kasutamiseks, olgu see siis maksulaekumiste parandamiseks, energiasäästlikkuse suurendamiseks, elatisvõlgnike arvu vähendamiseks, prügi sorteerimise suurendamiseks või muu avaliku huvi eesmärgi täitmiseks.“¹⁷ Millised on riigi võimalused maksumaksjaid nügimise abil oma kohustusi paremini täitma panna, selleks uuritakse magistritöös teistes riikides maksuõiguse valdkonnas kasutatud nügimistehnikate kogemust ja hinnatakse nende tehnikate kasutusvõimalusi Eesti maksuõiguse raamistikus.

Arvestades ühelt poolt järjest süvenevat probleemi riigikorralduse ülereguleerimisel, käitumispõhise poliitikakujunduse ülemaailmset päevakajalisust ja teiselt poolt käitumispõhise õigusloome ja halduspraktika senist tagasihoidlikku kajastamist Eesti avaliku halduse tegevuste ülevaadetes, keskendutakse magistritöös nügimistehnikate kasutamise analüüsile Eesti avalikus halduses, täpsemalt maksuõiguse valdkonnas. Magistritöö põhineb maksu- ja tolliametis kasutatud nügimistehnikate empiirilisel analüüsil Eestis kehtiva haldusõiguse kontekstis ja teiste riikide vastavasisulise praktika võrdleval analüüsil Eesti maksuõiguses kasutatavate nügimistehnikatega. Magistritöö hüpoteesid on:

¹⁴ *Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016. Joint Research Centre.. European Commission.* Arvutivõrgus:

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

¹⁵ *Behavioural Insights Applied to Policy ESTONIA Country Overview. Joint Research Center. European Commission.* Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc-biap2016-estonia_en.pdf

¹⁶ Õigusloome mahu vähendamise kava rakendusplaan. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/omvk_rakendusplaan.pdf

¹⁷ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2016. aastal Riigikogu ettekanne. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_elluviimine_2016_ulevaade.pdf

- 1) arvestades teistes riikides maksuõiguse valdkonnas kasutatud nügimistehnikate kogemust, on Eestis võimalik laiendada ja intensiivistada nügimistehnikate kasutamist maksumaksjate maksukuulekuse tõstmisel teiste riikide praktika näitel;
- 2) vaatamata vähestele tähelepanule erialastes ülevaadetes, kasutatakse Eestis maksuõiguse rakendamisel nügimistehnikaid maksumaksja maksukäitumise suunamiseks.

Magistritöö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse teoreetilisemat laadi küsimusi. Selleks, et magistritöös tõstatatud hüpoteesidele anda sisuline hinnang, tuleb esmalt saada selgust, millest me tegelikult räägitakse kui kasutatakse terminit nügimine. Nügimise õigusteoreetilise sisu täpsemaks mõistmiseks analüüsitakse teoreetilisel tasandil riigi inimese vabadustesse ja õigustesse sekkumise lubatavust. Võttes arvesse asjaolu, et nügimisega püütakse mõjutada inimese käitumist, siis käsitletakse esimeses peatükis põgusalt ka inimese käitumise mõjureid õigusaktide rakendamisel. Pikemalt peatutakse erinevatel meetmetel, mida riik saab inimeste käitumise suunamiseks kasutada sh nügimisel ja selle erinevatel käsitlustel.

Kui riik suunab mis tahes viisil inimese käitumist, siis ta sekkub inimese õigustesse ja vabadustesse. On ilmne, kui käitumist teadlikult suunavate meetmete rakendamisel eitatakse inimeses vabaduse piiramist, siis tõlgendatakse isiku vabadusi väga kitsalt.¹⁸ Demokraatlikus ühiskonnas ei saa ükski riigi tegevus eksisteerida väljaspool kehtivat õigust ning piirata isiku põhiõigusi ja vabadust. Eesti põhiseaduse § 3 lg 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu saab teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Et mis tahes põhikohustuse ellu rakendamine isiku suhtes riivaks paratamatult isiku mõnda põhiõigust ja kujutaks endast seetõttu riigivõimu teostamist, ei saa jätta põhikohustuse konkretiseerimist täitevvõimu hooleks, vaid see peab kuuluma seadusandja pädevusse.¹⁹ Milline riigipoolne sekkumine inimese vabadustesse ja õigustesse on lubatav ning mis tingimustel ning millist sekkumist saab Eesti haldusõiguse kontekstis käsitleda nügimisena - need küsimused leiavad käsitlemist magistritöö esimeses peatükis.

Magistritöö teises peatükis käsitletakse erinevates riikides maksuhaldurite poolt maksumaksjate maksukuulekuse tõstmiseks kasutatud nügimistehnikaid. Analüüs põhineb avalikult avaldatud nügimisteemalistel uurimistöödel ja muudel materjalidel. Analüüsi on hõlmatud meetmed, mida nendes materjalides on käsitletud nügimisena. Eraldi alampeatükk

¹⁸ Alemanno, A. Spina, A. Lk 447.

¹⁹ Madise, Ü. (peatoimetaja) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. Komm II ptk p

19. Arvutivõrgus: <https://www.pohiseadus.ee/>

on pühendatud Eesti maksuhalduri poolt kasutatud abinõudele, mida saab nügimisteooriale tuginedes käsitleda nügimisena. Töös hinnatakse nende meetmete maksuõiguslikku sisu ja mõju regulatiivsete meetmete vähendamise võimalustele. Kuivõrd haldusmenetluses on oluline läbipaistvuse ja avalikkuse printsiip, siis on Eesti maksuhalduri poolt kasutatud nügimistehnikate analüüsil lähtunud olulises osas avalikult kättesaadavatest andmetest, mõningaid andmeid on magistritöö autor küsinud eraldi maksu- ja tolliametist.

1. PEATÜKK. RIIK INIMESE KÄITUMISE SUUNAJANA

1.1. Õigusnorm kui inimese käitumise suunaja

Ühiskonnas aktsepteeritud tava- ja moraalinormide ning riigi poolt kehtestatud õigusnormide üheks eesmärgiks on inimeste heaolu tagamine. Normide järgimise eest ühiskonnas peab hea seisma riik. Ühiskonnale on kasu vaid nõ töötavatest normidest, normid on „töötavad“ siis, kui inimene neid järgib. Inimene saab norme järgida siis, kui ta teab, et norm eksisteerib. Selleks, et normi adressaat tegutseks nii nagu õigusaktis on ette nähtud, peab inimene olema teadlik õigusnormi kohaldamise eesmärgist ning õigusaktist tulenevatest subjektiivsetest õigusest või kohustusest.

Vaadates ainuüksi aastatel 2015-2018 avaldatud õigusaktide statistikat Riigi Teataja kodulehel ja Eur-Lex'i portaalis (tabel 1), on selge, et isegi õigusvaldkonnas või avalikus teenistuses töötavalt ehk riigivõimu teostavalt inimeselt on liigne eeldada kõigi õigusaktide muudatustega kursis olemist, rääkimata siis nõ tavakodanikust, kes igapäevaselt õigusaktide portaale ei külasta.

Nii OECD suunistes,²⁰ Euroopa Liidu õigusloomealastes kokkulepetes^{21,22} kui ka Eesti õiguspoliitika arengusuundade raamdokumendis²³ on seatud üheks eesmärgiks vähendada õigusloomes ülereguleerimist. Eesti riigi õiguspoliitilist kurssi ülereguleerimise piiramisele ja regulatiivsete meetmete vähendamisele on toetanud Eesti õiguskantsler Ü. Madise: „Valitsuse kava piirata õigusloome mahtu tuleb tervitada. /.../ Kokku lugeda tasub kehtestatavaid reegleid, norme ja mis peamine – küsida esmalt, kas neid ikka tõesti tarvis on, kas ilma ei saa. Kas reeglid on koos ühes või eraldi kümnes eelnõus, pole oluline. /.../ Ja mis peamine: seaduse muutmine või uus elukorralduse reegel on õigustatud üksnes siis, kui ilma ei saa.“²⁴

²⁰ OECD. RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON REGULATORY POLICY AND GOVERNANCE. Lk 12. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>

²¹ Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe. *ELT L 123*, 12.5.2016, lk 1–14,

²² Better Regulation Guidelines. Commission staff working document. 7.07.2017. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

²³ Riigikogu otsus 23.02.2011. „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” heakskiitmine. RT III, 07.03.2011, 1.

²⁴ Madise, Ü. Õigusloomest. Iga uue seaduse ja normi eesmärk peaks olema mõistlikkus ja õiglus. Eesti inimeste elu paremaks muutmine. Õiguskantsleri aastaülevaade 2015/2016. Õiguskantsleri kantselei. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2016/oigusloomest>
<https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2016/oigusloomest>

Tabel 1. Riigi Teatajas ja Eur-Lex'is aastatel 2015-2018 avaldatud õigusaktide arv

	2015	2016	2017	2018
Riigi Teataja õigusaktid	11 369	12 110	10 919	13 688
Eur-Lex õigusaktid	1947	1937	2036	1887

Allikas: Riigi Teataja²⁵, Eur-Lex²⁶

Hinnates viimasel neljal aastal avaldatud õigusaktide hulka, tuleb tõdeda, et vaatamata kõrgetasemelistele kokkulepetele ei ole õigusloome maht Eestis oluliselt vähenenud. Magistritöö üks eesmärke on analüüsida maksu- ja tolliameti praktika näitel, milliseid alternatiive on riigil võimalik regulatiivsete meetmete kõrval inimese käitumisharjumuste suunamisel kasutada.

Eesti õigusloome põhimõtteid sisaldav „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lg 1,²⁷ paneb uue regulatsiooni väljatöötajale muuhulgas kohustuse analüüsida probleemi lahendamise võimalikke alternatiive. Kuigi hea õigusloome põhimõtted näevad ette planeeritava eesmärgi saavutamiseks alternatiivsete meetmete kaardistamist, ei ole see Eesti poliitikakujundajatele väga harjumuspäraseks saanud. Justiitsminister U. Reinsalu sedastas 2016. aastal: „/.../ seda teed, mille alguses me alles oleme, aga mis on jällegi õigusloomelise kultuuri üks element, mida me ei tohi pidada kõrvalnähtuseks. See on alternatiivide otsimine õigusloomele ehk formaalsele seadusandlusele. Mitteregulatiivsete lahendusvariantide vähene kasutamine on tõsine üldine probleem. /.../ Ühelt poolt on mõistlik see trend, et meil tekivad väljatöötamiskavatsused, kus alternatiivide võimalus üldse ongi loodud, aga probleem on selles, et paljudel juhtudel öeldakse väljatöötamiskavatsuses, et lahendus on kas seaduse muutmise või siis mitte midagi tegemine. Kui asetada otsustajate ette selline dualistlik valik, siis jääb ilmselgelt alati võitjaks variant A. See on nii lineaarse valiku puhul igati paratamatu.

²⁵ Riigi Teataja kodulehe rubriik „Üldine statistika“. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/statistika.html> (seis 30.03.2019)

²⁶ Eur-Lex koduleht, rubriik „Statistika“. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html>. Arvesse on võetud aluslepingud, rahvusvahelised lepingud ja kokkulepped, õigusaktid, täiendavad õigusaktid. (seis 30.03.2019)

²⁷ Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180. RT I, 29.12.2011, 228.

/.../ Tõsiasi on see, et vaid õiguslikele lahendustele keskenduv mõtteviis sünnitabki uusi ja uusi eelnõusid.²⁸

Valitsusel on kohustus tagada, et riigis rakendatavate õigusnormide eesmärkide saavutamiseks kasutatavad meetmed oleksid nii tulemuslikud kui kulutõhusad. Tulemuslikud ses mõttes, et need lahendaks probleemi, mis eesmärgil norm kehtestati ja kulutõhusad ses mõttes, et normi täitmisega seotud kulud oleksid minimaalsed nii sellel, kes on selle normi adressaadiks, kui ka neile, kes on selle normi kaudses mõjuulatuses st kogu avalikkusele.²⁹ Seetõttu on magistritöö autori hinnangul üheks võimaluseks uute õigusnormide loomise pidurdamisel otsida õiguskorra tagamiseks alternatiivseid lahendusi eelkõige haldusõiguse rakenduslike tööriistade hulgast ehk muuta haldusorganite menetlusprotsesse ja töökorraldust kehtiva õiguse raamides.

1.2. Õigusnormid ja inimese käitumine

1.2.1. Inimene kui ebaratsionaalselt käituja

Õigus realiseerub läbi inimese käitumise ja tegutsemise. Õigusest kinnipidamine ja õiguse kasutamine on vahetult seotud isiku tegevusega kas aktiivses või passiivses tähenduses.³⁰ Õigustuste ja kohustuste realiseerimisel peavad inimesed tegema mitmeid valikuid. Tavaliselt eeldatakse, et inimesed teevad otsuste langetamisel suurepäraseid valikuid või vähemalt teevad nad parema valiku kui keegi kolmas isik nende asemel otsustaks.³¹ Sellist seisukohta on jaganud Saksa teadlane Max Weber (1864-1920), kelle hinnangul isik kaalub käitumisvariandi valikul selle variandi poolt- ja vastuargumente, toimib teadlikult, mõistusepäraselt, eesmärgiga valida ratsionaalne ja motiveeritud käitumisvariant.³²

Paraku viidatakse viimastel kümnenditel kognitiivse ja sotsiaalsühholoogia valdkonnas läbiviidud uuringute tulemustes järjest enam inimese vähemratsionaalsele olemusele. Uuringute läbiviijad rõhutavad, et otsuste tegemisel tuginevad inimesed pigem oma

²⁸ Justiitsminister Urmas Reinsalu poliitiline avaldus õigusloome mahu vähendamise kava rakendamise kohta. Istungi stenogramm 01.06.2016. Riigikogu. Arvutivõrgus:

<http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201606011400#PKP-19077>

²⁹ *OECD REPORT. Alternatives to traditional regulation*. Arvutivõrgus <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> lk 2

³⁰ Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn. Juura, 2007. Lk 40.

³¹ Sunstein, C. R., Thaler, R. H., *Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron*, *The University of Chicago. Law Review*. Volume 70. Fall 2003. Number 4. Lk 1159-1202. Lk 1167.

³² Kaugia, S. Õigus ühiskonnas. Artiklite kogumik. Tartu. Avatar, 2006. Lk 99.

eelarvamustele ja veendumusele kui ratsionaalsele kaalutlusele. Kindlasti mõjutab inimese otsustust oluliselt kontekst st keskkond, kus inimene otsustuse tegemise momendil viibib.³³

Mitmete uuringute tulemusi analüüsides, on Ameerika Ühendriikide õigusteadlane C. R. Sunstein teinud järelduse, et õigusloome ja õigusaktide rakendamise seisukohast on olulised järgmised inimese käitumist suunavad mõjurid:

- a) inerts ja viivitamine - inimesele omane mugavustsoon ehk kalduda mitte midagi tegema ja lükata otsustamist edasi³⁴;
- b) informatsiooni esitamise viis ehk kuidas on teave esitletud ja kujundatud³⁵;
- c) sotsiaalsed mõjurid ehk teiste inimeste hoiakud, sotsiaalsed väärtused, sotsiaalne taust³⁶;
- d) endaga seotud tuleviku ohtude ja riskide realiseerumise tõenäosuse hindamise keerukus.³⁷

1.2.2. Inimese mõtlemise süsteem ja õigusaktid

Ameerika Ühendriikide käitumispsühholoog D. Kahneman'i on oma teaduslike uurimistööde tulemustes selgitanud, kuidas mõtlemine mõjutab inimese käitumist. D. Kahneman'i hinnangul on inimesel kaks mõtlemise süsteemi:

- a) süsteem 1 on kiire mõtlemine, mis põhineb inimese kogemusel ning seda iseloomustab automaatsus ja intuiitiivsus;
- b) süsteem 2 on aeglane mõtlemine, mis nõuab inimeselt pingutavat mõttetööd ning seda iseloomustab eesmärgipärasus ja teadlikkus.

Süsteem 1 juhib suurt osa inimese igapäevasest rutiinist, sest paljusid tegevusi teeb inimene peaaegu automaatselt. Süsteemi 2 vajatakse siis, kui tuleb langetada olulisi elulisi otsuseid või

³³ Lehner, M., Mont, O., Heiskanen, E. *Nudging - A promising tool for sustainable consumption behaviour?* *Journal of Cleaner Production* 134 (2016) lk.166-177. lk 167

³⁴ Sunstein, C.R. *Empirically Informed Regulation*, *University of Chicago Law Review*, Vol 78, No.4, 2011. Lk 1350.

³⁵ *Ibid* lk 1353.

³⁶ *Ibid* lk 1356.

³⁷ *Ibid* lk 1358.

tuleb ette olukord, kus inimesel varasem teadmine või kogemus puudub. Seega süsteem 1 tugineb sisetundele ja eelarvamustele ning süsteem 2 kasutab üksikasjalikku mitme kriteeriumi põhist hindamist ja otsustamist.³⁸

Enamik kaasaegsetest poliitikameetmetest, mis on suunatud inimese käitumise kujundamisele, on loodud arvestades mõtlemise süsteemi 2. Õigusnormide loomisel lähtutakse üldjuhul eeldusest, et tehes inimesele vajaliku teabe kättesaadavaks, peab inimesel endal olema võimekust seda töödelda ja mõistlikke valikuid teha. Kui leitakse, et kehtestatud norm ei tööta nii nagu algselt mõeldud, siis võib juhtuda, et poliitikameetme „parandamisel“ lähtutakse eeldusest, et inimeste mitteratsionaalse tegutsemise või isegi enda eelistusi mitteamvestava käitumise põhjuseks on info puudumine või valed arusaamad, kuid tegelikult ei pruugi see olla neist põhjustest tingitud.³⁹

Kui õigusnormide loomisel lähtutakse inimese mõtlemise süsteemist 2, siis toetudes D. Kahneman'i teooriale, sõltub inimeste igapäevane käitumine rohkem süsteemist 1 ehk sisetundest lähtuvalt tehtud otsustest. Seega, kui soovitakse muuta inimese käitumist, ei peaks alati muutma tema mõtlemist. Kuigi ka otsustamiseks vajaliku informatsiooni kättesaadavaks tegemine on oluline, ei piisa sellest sageli automaatse ja intuiitiivse käitumise muutmiseks. Selleks, et muuta inimese käitumist võib piisata informatsiooni esitusviisi muutmisest nt esitada teavet intuiitiivsemalt ja tähelepanu köitvamalt.⁴⁰

Kui üldjuhul on õigusaktidest tulenev käitumisjuhised mõeldud ratsionaalselt käituvale inimesele, aga suur osa inimestest on õigusvaldkonnas ja eriteadmisi vajavates valdkondades ebapädevad ning teevad otsustusi pigem oma siseveendumusele tuginedes, siis kas ja kuidas saab riik suunata inimesi tegema ratsionaalsemaid ehk mõistlikumaid valikuid?

³⁸ Hansen, P. G., Jespersen A. M. *Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. The European Journal of Risk Regulation. 1/2013* Lk 13.

³⁹ Lehner, M, jt.. Lk 168.

⁴⁰ *Ibid*

1.3. Inimese käitumise suunamine õiguslike meetmetega

1.3.1. Regulaatiivsed meetmed

Ajalooliselt ja ühiskondlikult on õigust määratletud sunnikorrana. Saksa õigusteadlane R. Ihering (1818-1892) on nimetanud õigust ühe riigi sunninormide kogumiks.⁴¹ Arusaam, et õiguskorda saab tagada peamiselt regulaatiivsete meetmetega, on riigikorralduses visa taanduma. Nii ka paraku Eesti haldusõiguses. Arvestades õigusnormide mahtu, mille puhul on seadusandja ühtlasi näinud riikliku järelevalve teostamise või süüteokoosseisude kehtestamise vajadust, võiks asuda seisukohale, et Eesti haldusõigust on iseloomustanud alates taasiseseisvumisest võrdlemisi sekkuv reguleerimine, kus olulisel kohal on halduse repressiivne aspekt.⁴²

Regulaatiivsus haldusõiguses seisneb isiku õiguste või kohustuste tekitamises, muutmises või lõpetamises või asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu õiguslikult siduvalt kindlakstegemises.⁴³ Kui riigil on eesmärgiks inimese heaolu kaitsmine ja parandamine, siis on asjakohased järgmised regulaatiivsed meetmed:

- a) Kohustuste sätestamine, mille täitmise tagamiseks kasutatakse sunnimeetmed (nt kohustus kinnitada sõidukis turvavöö);
- b) keeldude kehtestamine (nt restoranides suitsetamise keeld);
- c) loa andmine (nt toote vastavus- või ohutussertifikaadid);
- d) turupõhised meetmed, mis mõjutavad inimest läbi rahaliste stiimulite (nt tudengitele stipendiumi maksmine heade õpitulemuste eest);
- e) majanduslikele välismõjudele suunatud meetmed.⁴⁴

Seega kui eesmärgiks on regulaatiivsete meetmete vähendamine, tuleb leida inimese käitumise suunamiseks alternatiive, mis asendavad keelde, käske, piiranguid, kuid samas on oma mõjususest vähemasti sama tulemuslikud.

⁴¹ Narits, R. Lk 23

⁴² Pärnamägi, I. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. Juridica 10 2016. Lk 689.

⁴³ Saaremets, V. Resolutsioon olgu regulaatiivne, regulatsioon olgu resolootne. Õiguskeel 2014/4, lk 2.

Arvutivõrgus:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/virgo_saarmets_resolutsioon_olgu_regulaatiivne_regulatsioon_olgu_resolootne.pdf

⁴⁴ Alemanno, A. Spina, A. Nudging legally. Lk 430-431

Õigusloome eksperdid on jõudnud tõdemuseni, et nõ pehmete meetmete ehk mitteregulatiivsete meetmete rakendamisega saab inimesi samuti tulemuslikult mõjutada õiguskülekamalt käituma. Kaasaja haldusõiguslikuks lähtekohaks on püüdlus hea halduse suunas, mis peaks oma põhiidee järgi toetama just halduse ja kodaniku omavahelist lähedust ning vastastikust mõistmist, mis hõlmab ka usaldust kehtestatud reeglite suhtes.⁴⁵

1.3.2. Käitumispõhised meetmed

Eesmärgiga vähendada ühiskonnas traditsiooniliste regulatiivsete „käsi ja kontrolli“ meetmete rakendamisega kaasnevat riigi mõjuvõimu, on OECD kaardistanud riikides kasutatavate alternatiivsete meetmete praktika, propageerides järgmisi alternatiivseid abinõusid: turu- ja stiimulipõhised meetmed, isereguleerimisele ja kaasreguleerimisele suunatud meetmed ning avalikkuse informeerimine ja teadlikkuse kasvatamine.⁴⁶ Lisaks suunisele kasutada õiguskeskkonna kujundamisel senisest rohkem alternatiive traditsioonilistele regulatiivsetele meetmetele, juhib OECD riikide tähelepanu, et poliitikate kujundamisel ja rakendamisel võetaks rohkem arvesse inimese käitumisharjumusi. Alates 2013. aastast osutab OECD kaasabi riigiasutustele, mis soovivad rakendada käitumispõhiseid meetmeid avaliku korra parandamisel.⁴⁷ Erinevate riikide 202 institutsiooni⁴⁸ oli OECD-le 10.04.2019.a seisuga teada andnud, et nad on kasutanud poliitikate rakendamisel käitumispõhiseid meetmeid. Seega on poliitikate rakendamisel käitumispõhiste lahenduste kasutamine maailmas üha kasvav trend.

Ülemaailmne käitumispõhiste meetmete võidukäik on tingitud mitmetest asjaoludest:

- a) eraettevõtluses kasutatakse oma klientide mõjutamiseks käitumispõhiseid strateegiaid igapäevaselt, seda eriti digitaliseeruva majanduse tingimustes;
- b) käitumispõhised meetmed on odavam ja nutikas alternatiiv traditsioonilistele meetmetele;
- c) inimesele jääb alati alles valikuvõimalus st tema õigusi ei piirata;

⁴⁵ Pärnamägi, I. Lk. 691.

⁴⁶ *ALTERNATIVES TO TRADITIONAL REGULATION. OECD REPORT.* Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/42245468.pdf> p 0.5. lk 5.

⁴⁷ *Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World. OECD.* Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>

⁴⁸ *Ibid..*

- d) omades „pehmet“ ja teabepõhist iseloomu, pole üldjuhul käitumispõhiste meetmete rakendamiseks vaja õigusakte muuta;
- e) väheneb bürokratia, seda eriti tänu digilahendustele, ja seeläbi annab võimaluse vähemametlikuks suhtluseks riigiasutuse ja kodaniku vahel.⁴⁹

OECD suunistele baseeruvalt on mitteregulatiivsete meetmete ja inimese käitumisharjumusi arvestavate meetmete julgemat kasutamist Eestis propageerinud ka justiitsminister U. Reinsalu, kes märkis 2016. a Riigikogus esinedes järgmist: „/.../Mitteregulatiivsete lahendusvõimaluste puhul on OECD esile toonud ka nn nügimisevõtete suurema kasutamise, mis tähendab tegelikkuses seda, et regulatiivsete suuniste asemel püütakse leida lahendusi odavamalt ja tõhusamalt, suunates teistsuguste, pehmemate võtetega inimeste, ettevõtjate, kogu ühiskonna käitumist taotletavas suunas.“⁵⁰

1.3.3. Õigusteoreetiline käsitlus riigi sekkumisest inimese vabadustesse ja õigustesse

1.3.3.1. Riik vs inimese vabadused ja õigused

Poliitikakujundajad ei usu, et inimeste poolt tehtavad valikud parandaksid nende heaolu ning seetõttu astuvad nad samme, et mõjutada või suunata inimesi tegema valikuid, mis on inimesele endale kasulikud.⁵¹ Kui palju ja mil viisil võib riik isiku enda ja ühiskonna heaolu nimel sekkuda inimese õigustesse ja vabadustesse, on õigusfilosoofidele mõtteainet pakkunud juba sajandeid. Aegade jooksul on õigusfilosoofidel ja õigusteadlastel olnud väga erinevaid vaated riigi sekkumisvajadusest ja -ulatusest inimese õigustesse ja vabadusse.

Kui õigusfilosoof J. Locke (1632-1704) käsitluses võis riigil olla oma kodaniku suhtes üksnes piiratud võim ja põhiõigustesse, nagu õigus elule, vabadusele ja omandile, ei tohtinud riik üldse sekkuda,⁵² siis õigusfilosoof J. S. Mill (1806-1873) vabaduse idee kohaselt on riigil lubatud inimese tegemistesse sekkuda vaid selleks, et takistada teistele ühiskonna liikmetele kahju tekitamist: „/.../Et tsiviliseeritud ühiskonna ükskõik millise liikme suhtes vastu tema tahtmist jõu rakendamine on õigustatud ühelainsal põhjusel – selleks, et takistada kahju

⁴⁹ Alemanno, A. Spina, A. Lk 436-437.

⁵⁰ Justiitsminister Urmas Reinsalu poliitiline avaldus õigusloome mahu vähendamise kava rakendamise kohta.

⁵¹ Sunstein, C.R. *Why nudge? The politics of libertarian paternalism*. New Haven. Yale University Press, 2014. Lk 54

⁵² Luts, M. Õigusfilosoofia. Sissejuhatus õigusfilosoofiasse. Tallinn. Juura, 1997. lk 95

tekitamist teistele. Inimese enese füüsiline või moraalne hüvang ei ole piisav õigustus. Ei ole õiglane sundida inimest tegutsema või tegutsemisest hoiduma põhjendusega, et nii on talle parem, et see teeks teda õnnelikumaks, et see oleks teiste meelest mõistlik või isegi ainuõige.⁵³

Kui J. S. Mill seisukoht oli, et inimese enda heaolu nimel ei tohi riik inimese vabadust piirata, siis kaasaegse Ameerika Ühendriikide õigusfilosoofi G. Dworkini hinnangul peaksime otsima vastust küsimusele, kas meil on lubatud või pole kunagi lubatud teisele inimesele vastu tema tahtmist teha head, kui sellega lisaks kaasneb inimese vabaduste piiramine?⁵⁴ Siin avaldub seadusandja terviknägemus ühiskonnakorraldusest ning riigi ja kodanike üldisest rollijaotusest, sh arusaam privaatautonomia olemusest.⁵⁵ Eestis ja teistes demokraatlikes riikides on riigi kohustuseks tagada inimese õiguste ja vabaduste kaitse, kui siiski mõnel kaalukal eesmärgil on vaja piirata inimeste õigusi ja vabadusi, tohib seda teha vaid seaduse alusel. Seega peavad olukorrad, kus riigil on vajadus või võimalus piirata inimese vabadusi inimese enda heaolu hüvanguks, olema seaduses sätestatud.

1.3.3.2. Paternalism

Igapäevases elus on selliseid olukordi mitmeid, kus riik sekkub inimese ellu sekkutava heaolu kaitse või parandamise eesmärgil. Asjakohaste näidetena saab tuua narkootikumide levitamist ja tarbimist takistavad piirangud, kohustuslikku turvavöö kinnitamist sõidukis jne.⁵⁶ Sellist tegevust (või tegevusetust) nimetatakse õigusfilosoofias paternalismiks ning on defineeritud järgmiselt - isiku või institutsiooni võim kellegi üle viimase enda huvisid silmas pidades. Eeldatakse, et see, kelle suhtes ilmutatakse paternalismi, ei suuda ise kompetentselt otsustada, mida on tema huvides kõige õigem teha. Seetõttu piiratakse tema vabadust ja privaatsust.⁵⁷

Teoreetilisel tasandil taandub see küsimusele, kuidas kaitsta inimest kui inimene ise ei ole tegemas ratsionaalset otsust.⁵⁸ Paternalismi puhul on oluline, et mõjutatav inimene oleks ise ka kasu saaja. Kui inimest mõjutatakse tegutsema kolmandate isikute sh riigiasutuse huvides,

⁵³ Mill, J.S. Vabadusest. Tallinn. Hortus Litterarum, 1996. lk 20-21

⁵⁴ Dworkin, G. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Paternalism. P. 3. Arvutivõrgus: <https://plato.stanford.edu/entries/paternalism/#Intr>

⁵⁵ Pärnamägi, I. Lk. 689.

⁵⁶ Dworkin. G. P 1.

⁵⁷ Meos, I. Filosoofia sõnaraamat. Olulisi mõisteid, koolkondi, filosoofe, seisukohti. Tallinn, Koolibri 2002. Lk 201.

⁵⁸ Dworkin. G. P.3.

siis pole tegemist paternalismiga, sest sellise sekkumise eesmärgiks on edendada ühiskonna üldist heaolu või vähendada riigi halduskulu – sel juhul ei saa mõjutatav isik (valiku tegija) tehtud valikust ise otsest kasu, vaid tehtud valiku positiivne mõju avaldub kolmandatele isikutele. Nii mõjutatakse hoonete hooldajaid panema liftidesse Braille-märgistusega nuppe või nälgivate laste piltidega mõjutatakse inimesi annetama heategevuslikele organisatsioonidele. Need on näited, kus mõjutatavad inimesed on hoopis teised kui need, kelle heaolu seeläbi kasvab.⁵⁹

Õigusteoorias on liigitatud paternalismi mitmeti. Magistritöö kontekstis käsitletakse paternalismi liigitust, kus eristatakse pehmet (inglise keeles *soft*) ja karmi (inglise keeles *hard*) paternalismi.⁶⁰ Selline liigitus lähtub inimese õiguse riive intensiivsusest ja isikule jäetud valikuvõimaluse ulatusest.⁶¹ Pehme paternalismi puhul võib riik sekkuda inimese vabadusse vaid siis, kui on selgeks teinud, ega inimene, kelle vabadust tahetakse piirata, ei tegutse teadlikult ja vabatahtlikult. Karmi paternalismi korral võib isiku vabadusi piirata ka siis, kui inimene tegutseb teadlikult. Karm paternalism piirab inimese valikuvabadust tunduvalt olulisemalt kui pehme paternalism. Karmi paternalismi alla kuuluvad sellised meetmed nagu trahvi või vangistuse rakendamine teatud kohustuse täitmata jätmise eest, pehme paternalism väljendub näiteks teabe avalikustamises, hoiatustes ja vaikimisi reeglites.⁶²

Pehme paternalism on riigi tegutsemine olukorras, kus riigil on veendumus, et isikul endal puuduvad teadmised või selge arusaam oma tegevuse tagajärgedest. Pehme paternalism on nõrk ja oma olemuselt väga libertaarne, sest inimesele jääb alles valikuvabadus kuidas toimida.⁶³ Pehme paternalismi alaliigiks on libertaarne paternalism, mida tuntakse ka nügimisenä⁶⁴.

⁵⁹ Dworkin, G. P 4.1.

⁶⁰ Ibid. P 2.1.

⁶¹ J. S. Mill'i kuulus näide lagunenu sillale kõndija kohta eristab neid kahte järgmiselt: pehme paternalismi esindaja peaks enne isiku takistamist tegema selgeks, kas sillale mineja teab, mis seisukorras on sild. Kui silla ületaja teab, mis seisukorras on sild, siis laseb pehme paternalist tal sillale minna ja oma elu ohtu seada. Karmi paternalismi esindaja hinnangul ei tohiks mingil juhul inimest sillale lubada, sest me peame takistama inimese võimalikku enesetappu. (Dworkin, G. P.2.1.)

⁶² Sunstein, C.R. *Why nudge?* Lk 20.

⁶³ Sunstein, C.R. *Why nudge?* Lk 19.

⁶⁴ Hansen, P. G. *The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove? The European Journal of Risk Regulation*, Vol. 7.,2016. No. 1. Lk 155-156.

1.4. Libertaarne paternalism ehk nügimine

1.4.1. Nügemise õiguslik määratlus

Mis eristab libertaarset paternalismi ehk nügemist muudest inimese käitumist mõjutavatest meetmetest? Libertaarse paternalismi kontseptsiooni esitasid 2003. aastal Ameerika Ühendriikide õigusteadlane C. R. Sunstein ning Ameerika Ühendriikide majandusteadlane ja Nobeli majandusauhinna laureaat R. H. Thaler. Oma teooriast kirjutasid nad pikemalt 2008. a avaldatud raamatus „*Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*“⁶⁵, kus mitmete uurimistööde tulemustele tuginedes kirjeldasid nad, kuidas suunata inimese otsustust läbi targalt organiseeritud valikute, nimetades sellist suunavat tegutsemist nügemiseks.

Nügemisteooria põhineb seisukohal, et inimeste käitumine on pigem mitteratsionaalne kui ratsionaalne ning seetõttu on mõistlik suunata inimesi, kes ei pruugi teha enda heaolu aspektist kõige paremaid valikuid, nende heaolu parandavate otsustuste suunas. Nügemisteooria baseerub sotsiaalteaduste valdkonnas läbi viidud paljudel teaduslikel uuringutel, mille üheks eesmärgiks on olnud välja selgitada, mis mõjutab inimest käituma nii, nagu ta parasjagu käitub. Nügemisteooria loojad on seisukohal, et nügimine töötab seetõttu, et see aitab inimestel saada üle oma eelarvamustest ja väldib vigade tegemist kui inimestel puudub vastavas valdkonnas varasem kogitiivne kogemus.⁶⁶ Inimesed vajavad õiges suunas nügemist kõige rohkem just valikute puhul, mille mõju ilmneb tüki aja pärast, ehk siis raskete, haruldaste ja kasina tagasisidega otsuste puhul, kus valiku ja kogemuse suhet on raske hinnata.⁶⁷

Nügemisteooria loojate väide on, et nügemist leidub kõikjal, isegi kui me seda tavaliselt ei märka. Valikuarhitektuur nii oma heades kui halbades vormides on kõikjale tungiv ja vältimatu ning mõjutab meie otsuseid oluliselt.⁶⁸

C. R. Sunstein ja R. H. Thaler käsitles tähendab nügimine valikuarhitektuuri ükskõik millist külge, mis juhib inimeste käitumist soovitud suunas, keelamata talle samas muid võimalusi ning muutmata oluliselt majanduslikke stiimuleid. Et sekkumist pidada vaid nügemiseks, peaks seda olema lihtne teha ja odav vältida. Nügimine ei ole võimu kasutamine. Puuvilja

⁶⁵ Eestikeelses tõlkes: „Nügimine. Viis toetada valikuid, mis viivad tervise, jõukuse ja õnneni.“

⁶⁶ Sunstein, C.R. *The Ethics of Nudging*. Lk 438.

⁶⁷ Thaler, R.H., Sunstein, C.R. Nügimine. Lk 94

⁶⁸ Thaler, R.H., Sunstein, C.R. Nügimine. Lk. 271.

asetamine pilgu tasandile läheb kirja nügimisenä, rämpstoidu keelamine aga mitte.⁶⁹ Nügimise kontekstis on valikuarhitektidel sh riigi esindajatel lubatud mõjutada inimese käitumist, et muuta tema elu pikemaks, tervislikumaks ja paremaks⁷⁰ st nügimise eesmärgiks peab olema valikutegija heaolu parandamine.

Nügimise eesmärgiks on muuta isiku ees olevate valikute esitlust sellisel viisil, et inimesed valivad tõenäolisemalt valiku, mis on nende jaoks parim.⁷¹ Seega kui traditsioonilise paternalismi puhul ei ole inimesel endal valikuvabadust, sest tema heaolu arvestav otsustus tehakse kellegi teise sh riigi poolt, siis nügimise puhul on kõige olulisem, et lõpliku otsuse - mis on tema jaoks parim - teeb inimene ise.

Seega näevad nügimisteooria autorid oma käsitluses nügimist tunduvalt kitsamalt kui traditsioonilisi käitumist mõjutavaid meetmeid, seda just sunnimeetmete mitterakendamise, inimesele valikuvabaduse säilitamise ja täiendavate kulude mittetekkimise aspektist. Kuna nügimise puhul on sunnimeetmed ehk regulatiivsus välistatud, saab nügimisenä käsitleda vaid mitteregulatiivseid meetmeid.

Võttes arvesse eelpool toodud nügimise õigusteoreetilist käsitlust, saab teha kokkuvõtte millist inimese käitumist suunavat haldusmenetluslikku mitteregulatiivset meetet saab lugeda nügimiseks. Nügimisenä saab käsitleda meetet, mis vastab järgmistele tingimustele:

- 1) määratletud on sekkumist vajav probleem ja legitiimne eesmärk ehk on teada miks ja kuhu suunas tahetakse inimese käitumist suunata;
- 2) inimese vabadustesse ja õigustesse sekkumise eesmärk peab olema inimese, keda soovitakse mõjutada, heaolu parandav ehk sekkumine toimub peamiselt inimese heaolu parandaval eesmärgil;
- 3) inimesele peab säilima valikuvõimalus ehk võimalus valida endale meelepärane lahendus sh selline, mis ei kaitse või ei paranda tema heaolu;
- 4) inimese jaoks peab olema valikut lihtne teha ja odav vältida;
- 5) inimese tegutsemise ajendiks ei tohi olla olulised majanduslikud stiimulid ehk inimene ei tee oma otsustust rahalistel kaalutlustel;
- 6) sellise sekkumisega ei tohi kaasneda sundi.

Kuivõrd nügimise definitsioon sisaldab mitmeid hinnangulisi kriteeriume nt „lihtne ja odav vältida“, siis jätkuvad erialakirjanduses diskussioonid, miks mõnda sekkumist inimese

⁶⁹ Thaler, R.H., Sunstein, C.R. Nügimine. Lk.16

⁷⁰ Thaler, R. H., Sunstein, C. R. Nügimine. Lk 15.

⁷¹ Dworkin, G. P 4.

käitumisharjumuste muutmiseks loetakse nügimiseks ja teist mitte⁷². Magistritöö kontekstis käsitletakse teiste riikide nügimisealase praktika analüüsil kirjanduses toodud määratlusest „nügimine“ (inglise keeles *nudge*) ja Eesti maksuõiguse nügimisealase praktika puhul on lähtutud magistritöö autori hinnangust, mida on põhjendatud teises peatükis vastava praktika kirjelduse juures.

1.4.2. Inimese käitumist suunavad nügimistehnikad

Nügimiseks loetakse järgmiste meetmete kasutamist: meeldetuletuste saatmine, hoiatuste avaldamine, GPS seadme kasutamine, eeltäidetud vaikimisi valikud, asjakohase info sh statistika avaldamine, soovitude andmine⁷³ ja inimese jaoks menetluse lihtsustamine.⁷⁴ Magistritöö kontekstis nimetatakse neid nügimisviise nügimistehnikateks.

Nügimise aspektist ei ole oluline ainult meetme valik, vaid vähemalt sama oluline on, kuidas on valikute tegemiseks vajalik teave esitatud. Siinkohal mõned olulised meetodid, mille abil saab inimeste käitumist soovitud suunas mõjutada:

a) Avalikustamine ja teabe andmine⁷⁵

Teabe avalikustamise juures on kõige olulisem mõista, kuidas inimesed seda teavet kasutama hakkavad st millist infot nad vajavad. Oluline pole ainult küsimus „kas teavet avaldada?“ vaid ka „kuidas teavet avaldada?“. Õigesti esitatud teave võib oluliselt muuta inimeste poolt tehtavaid otsuseid. Sellepärast on mõistlik eristada ka kokkuvõtlikku info (lühinfo kohe kiiresti kätte) ja täieliku info (kodulehele riputatud info) avaldamist. Informatsiooni avaldamise juures on mõistlik jälgida, et see oleks konkreetne, otsekohene, lihtne, tähenduslik, õigesti ajastatud ja silmatorkav. Kindlasti ei tohi avaldatav teave olla vastuoluline ja ajada inimest segadusse. Kõik samad põhimõtted kehtivad ka juhul, kui teabe avalikustamise kohustus tuleneb seadusest (nt toiduainete koostis, pildid ja teave tubakatoodete pakendil). Kui on võimalik, siis tasub kontrollida väiksema sihtrühma peal, kas teabe esitamine on kõige mõjusamalt disainitud.

b) Vaikimisi valikud, eeltäidetud andmed ja lihtsustamine⁷⁶

⁷² Hansen, P. G. *The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism*. Lk 156.

⁷³ Sunstein, C.R. *People Prefer System 2 Nudges (Kind of)*, *Duke Law Journal*, Vol. 66, 2016. Lk 12

⁷⁴ Sunstein, C.R. *The Ethics of Nudging*. Lk 424.

⁷⁵ Sunstein, C.R. *Empirically Informed Regulation*, Lk 1366, 1369.

Nii vaikimisi valikud kui eeltäidetud andmed ja lihtsustamine on olulises osas seotud tehnoloogiliste uuenduste ja e-teenustega. Vaikimisi valikud on üks võimalus lihtsustada inimestel, kellel puudub valdkonnaspetsiifiline teadmine, valiku tegemist. Inimese valiku tegemist saab lihtsustada piisava kommunikatsiooni ning lühemate, lihtsamate, intuitiivsemate ja eeltäidetud vormidega, sest nii väheneb nende vormide täitmiseks kuluv aeg ja on vähem eksimusi.

Vaikimisi valikud on abiks neile, kes ei suuda otsustada või lükkavad otsustamist edasi. Mida rohkem tehnoloogia areneb, seda enam on võimalik e-teenustes pakkuda isikutele personaalseid vaikimisi reegleid. Personaalsete vaikimisi reeglite pakkumisel tuleb kindlasti arvestada eriseadustest tulenevate piirangutega.⁷⁷ Eriti oluline on jälgida isikuandmete töötlemist reguleerivaid andmekaitseõudeid.

Magistritöö autor on seisukohal, et arvestades IT-tehnoloogilist arengut, peavad riigiasutused ehk valikuarhitektid väga tähelepanelikult jälgima uuringuid, mis puudutavad inimese käitumisharjumusi e-teenuste kasutamisel, et loodavad e-teenused ei töötaks taotletud lihtsustustele vastu.

c) Esile toomine⁷⁸

Arvestades, et inimese tähelepanu on piiratud, siis on oluline, et asjakohane teave oleks kiiresti leitav ja selgelt esitatud. Näiteks on tõestatud, et alkoholi hinnasildil maksude osakaalu välja toomine vähendab alkoholi tarimist.

d) Sotsiaalsetele käitumisnormidele viitamine⁷⁹

Käitumisökonoomika uurimustes rõhutatakse sotsiaalsete väärtuste ja käitumispraktika märkimisväärsed mõju inimese käitumise suunamisel. Inimesele olulise võrdlusgrupi käitumine võib oluliselt mõjutada tema käitumisharjumusi. Teatud valdkondades aitavad kogukondlikud hoiakud tagada õiguskuulekuse sellisel tasemel, et järelevalvelisi tegevusi pole üldse vaja läbi viia.

Seega on nügimisvõtete valik ja meetodikate valik lai ning järjest arenev. Esilekerkinud probleemi lahendamiseks tuleb valida sobiv nügimistehnika lähtudes eeskätt probleemi lahendamise eesmärgist, sihtrühmast sh arvestades, kas soovitakse lühiajalist või pikaajalist

⁷⁶ Sunstein, C.R. *Empirically Informed Regulation*, Lk 1393.

⁷⁷ Sunstein, C.R. *Empirically Informed Regulation*. Lk 1399.

⁷⁸ *Ibid.* Lk 1405.

⁷⁹ *Ibid.* Lk 1408.

mõju. Nügmistehnika rakendamisel tuleb hinnata selle meetme õiguspärast ja proportsionaalsust st kas antud abinõu on sobivaim viis eesmärgi saavutamiseks.

1.4.3. Hariv ja mittehariv nügmimine

Nügmisteteoriat kaasautor C. R. Sunstein soovitat õiguslikest aspektidest ja riigi poliitikate rakendamise seisukohast jagada nügmistehnikad mitteharivateks – toetuvad mõtlemise süsteemile 1 ehk automaatsele tegutsemisele ja harivateks – toetuvad mõtlemise süsteemile 2 ehk arutlevale otsustusele.⁸⁰

Hariva nügmise alla liigitab ta teabe avaldamise, meeldetuletused ja hoiatused, mis on spetsiaalselt disainitud nii, et tõsta inimeste teadlikkust neis avaldatud asjaolude või faktide läbi. Hariva nügmise läbi saab tõsta üldist heaolu, sest inimene teeb valikuid, mis osas ta mõistab oma valiku ja heaolu seost.⁸¹ Mitteharivaks nügmiseks on C. R. Sunstein liigitanud eeltäidetud vormid ja vaikimisi valikud ning strateegilised otsused kuidas asju esitleda nt nimistus asju järjestada. Need võtted on disainitud nii, et säilitada inimesel valikuvabadus ilma, et ilmtingimata tema teadmised selles valdkonnas kasvaks. Mittehariv nügmimine võib paranda inimese heaolu täpselt samuti nagu GPS-seade, mis aitab inimesel hulga lihtsamalt jõuda punktist A punkti B. Nende nügmistehnikate positiivsus seisneb selles, et inimeselt, kellele need on suunatud, ei nõua täiendavat teemasse süvenemist või eriteadmisi ning valiku tegemine võtab vähe aega ja tähelepanu.⁸²

Selgemaks eristamiseks tuuakse tabelis 2 harivate ja mitteharivate nügmisvõtete võrdlus samade eesmärkide suhtes.

⁸⁰ *Sunstein, C.R. People Prefer.* Lk 124.

⁸¹ *Ibid.* Lk 124-125.

⁸² *Ibid.* Lk 124.

Tabel 2. Hariva ja mittehariva nügimistehnika võrdlus

Mittehariv nügimine	Hariv nügimine
Suitsetamisvastase teadlikkuse tõstmine	
Elulised hoiatuspildid vähki haigestunud inimestest.	Faktilised andmed suitsetamisega kaasnevate riskide kahjulikkuse kohta.
Pensionipõlveks säästmine, pensionifondiga liitumine	
Tööandja märgib töötaja automaatselt pensionifondiga liitunuks, kui töötaja ei taha liituda, siis tuleb tal sellest eraldi teada anda.	Töökohal tehakse kättesaadavaks investeerimisega seotud kirjutised, et töötajaid harida pensionifondide osas.
Laste rasvumise vastu võitlemine	
Kooli sööklas paigutatakse vähemrasvased toidud laste silmade kõrgusele.	Teadvustada lastevanematele laste rasvumise probleemi ja anda suuniseid võitluseks sellega.

Allikas: *People prefer system 2 nudges.*(Kind of). Sunstein, C.R.⁸³

Nagu nähtub tabelist 2, võib sama eesmärgi saavutamiseks kasutada väga erineva erinevaid nügimistehnikaid ning seda sõltuvalt sellest, kui oluliseks peetakse püsitatud eesmärgi saavutamist ja teisalt inimese vabaduste riive intensiivsust. Seega pole oluline ainult proportsionaalse nügimistehnika valik, vaid sama oluline on hinnata kasutava tehnika riive intensiivsust inimese vabadustele ja õigustele.

Inimese käitumist uurivate teadlaste poolt on kindlaks tehtud, et mitteharivate nügimistehnikate kasutamisel saavutatakse soovitud eesmärk kiiremini⁸⁴ kui harivate nügimistehnikate kasutamisel, kuid samas inimesed ei taju sageli miks selline käitumine neile endale kasulik on. Samas on uuringud näidanud, et inimesed eelistavad enamikel juhtudel harivaid meetmeid, mis võimaldavad oma valikut ja sellega kaasnevat heaolu paremini seostada.⁸⁵

⁸³ Sunstein, C.R. *People Prefer*. Lk 135 ja 145.

⁸⁴ Sunstein, C.R. *People Prefer*. Lk 166.

⁸⁵ *Ibid.* Lk 123.

Autor jagab õiguskirjanduses toodud seisukohta, et mittehariva või hariva nügimistehnika kasuks otsustamine sõltub probleemi lahendamiseks seatud eesmärgist, võimalikust inimese vabaduse riive ulatusest ja kontekstist, kus nügimist plaanitakse kasutada.⁸⁶

1.5. Õigusaktiga nügimine

Kuivõrd inimese käitumisharjumuste uuringute tulemused näitavad, et inimesed ei tee sageli enda heaolu silmas pidades mõistlikke otsustusi, siis kas ja kuidas saab riik suunata inimesi tegema mõistlikke otsustusi? Üheks võimaluseks on kehtestada riigi poolt soovitud käitumist toetava regulatsioon õigusaktis. Õiguskirjanduses nimetatakse sellist inimese käitumise suunamist õigusaktiga nügimiseks (*regulation-by-nudging*)⁸⁷ st inimese käitumist suunatakse tema enda heaolu tagamise eesmärgil õigusaktist tuleneva normiga. Nügimist, mis on sätestatud õigusaktis, nimetatakse õiguskirjanduses ka paternalistlikuks nügimiseks.⁸⁸

Seadusandliku võimu poolt inimese käitumist suunavate meetmete kavandamisel, tuleb eelnevalt igati kaaluda nende meetmete õiguspärasust ja proportsionaalsust. Seda eriti just arvestades võimalikku riivet inimese vabadusele ja õigustele ehk inimese võimalusele korraldada oma elu vastavalt enda soovidele ja otsustele.⁸⁹

Paternalistliku nügimise osas tuleb juriidilisest vaatepunktist eristada kahte tasandit: legitiimset eesmärki, mida soovitakse õigusnormi kehtestamisega saavutada (nt inimeste hea tervis) ja vaimseid protsesse, mis suunavad inimest soovitud suunas käituma. Vaimsete protsesside juures tõusetub küsimus, kas nügimisega saavutatavaks põhiväärtuseks saab otsitav ratsionaalsus või inimese valikuvabaduse säilitamine.⁹⁰ Õigusaktist tuleneva nügimise legitiimne eesmärk peab olema avalikkusele selgesti mõistetav. Vaimse tasandi puhul on õiguslikult oluline, kas inimene sai otsuse tegemisel aru valiku tegelikust sisust ja see on tema tegelik soov. Kasutades mõtlemise süsteemi, siis saab küsimuse esitada järgmiselt - kuidas suunatakse inimest valikut tegema, kas nügitakse mõtlemise süsteemi 1 või süsteemi 2.

⁸⁶ *Ibid.* Lk 165-168.

⁸⁷ Aaken, A. *Constitutional limits to paternalistic nudging: A proportionality assessment. Working Paper No. 2015-03. University of St.Gallen Law School Law and Economics.* Lk 2 Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2606189.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Alemanno, A., Spina, A. Lk 432.

⁹⁰ Aaken, A. *Judge the Nudge: In Search of the Legal Limits of Paternalistic Nudging in the EU. University of St.Gallen. Working paper No. 2015-01. Osa II.B. Arvutivõrgus:* https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2563296

Erialases kirjanduses liigitatakse paternalistlikke nügimisvõtteid mitmeti. Magistritöö autor toob siinkohal ühe võimaliku jaotuse, mis lähtub riigi sekkumisest tuleneva riive intensiivsusest inimese valikuvabadusse:

a) Nähtamatult valiku suunamine (manipuleeritud valik)⁹¹

Nügimine võib olla inimese jaoks nähtamatu. Nähtamatu nügimine kasutab ära inimese kiiret mõtlemist ehk süsteemi 1. Juriidilisest aspektist tekitab see küsimuse, kas kellegi hinnangul inimese jaoks prima valiku tegemine kaalub üles inimese vabaduste ja õiguste piiramist.⁹²

Üks põhilisi nähtamatu nügimise võtteid on vaikimisi valikute rakendamine. Vaikimisi valikud on üsna tavapärased meetmed, mida poliitikate kohaldamisel tehakse, sest teatud küsimustes peab saama isikupõhine otsustus tehtud, sest valiku tegemata jätmisel võivad isiku huvid veelgi rohkem kahjusta saada kui vaikimisi valiku korral.⁹³

Kui eesmärgiks on panna inimene tegema mõistlikku otsust, mis arvestab üksikisiku vabadusi ja eelistusi, siis tuleb pakkuda inimesele võimalust oma teadmisi täiendada. Suunates inimest mõistma, miks vaikimisi valik on tema jaoks parim. Kui inimesele ei pakuta võimalust oma valiku põhjendatusest aru saada, siis puudub nügimisel hariv ja seega ka pikaajalisem mõju. Sellisel nügimisel on vaid lühiajaline efekt. Vaimsel tasandil peaks nügimise eesmärgiks siiski olema inimese arutleva mõtlemise käivitamine.⁹⁴

Arutori hinnangul saab Eesti õiguse kontekstis tuua vaikimisi valiku näiteks tulumaksuvaba piirsumma määramise, kus TuMS § 42 lg 1 kohaselt tuleb isikul esitada avaldus tulumaksuvaba summa igakuiseks arvestuseks. Kui inimene avaldust ei esita, siis maksustab tööandja kogu teenitud tulu tulumaksuga. Siinkohal võib muidugi tekkida küsimus, kas riigi poolt nõ vaikimisi pakutud variant on inimesele soodsaim. Lähtudes asjaolust, et aasta jooksul tulumaksuvaba summa mitteamistamisele on isikul õigus tuludeklaratsiooni alusel maksusumma tagastamisele, on see inimesele kindlasti parem valik kui kohaldada igakuiselt vaikimisi tulumaksuvaba piirmäära ja lisatulude tekkimisel tuleb tuludeklaratsiooni alusel aasta jooksul üle lubatud piirmäära saadud raha maksuametile tagastada.

⁹¹ Aaken, A. *Judge the Nudge*. Osa II.A.

⁹² Aaken, A. *Judge the Nudge*. Osa III.A.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ *Ibid.*

b) Valikut toetavad meetmed⁹⁵

Nende meetmete peamine idee on pakkuda inimestele valiku tegemiseks vajalikku teavet. Ebapiisava ja mittetäieliku info tingimustes võivad inimesed teadmatuses teha enda huvidele mittevastavaid otsuseid. Siinkohal on oluline riigil sekkuda ja muuta teabe andmine kohustuseks.⁹⁶ Informatsiooni andmise kohustusele on suunatud paljud tarbijakaitsega seotud meetmed nt kohustus teavitada tarbijat seadme energiaklassist või lisada tubakatoodete pakendile hoiatavaid tekste ja pilte.⁹⁷ Samasisulisi informeerimiskohustusi leiab ka Eestis kehtivatest õigusaktidest.

Siia alla kuuluvad ka meetmed, mis võimaldavad inimesel enda õigusi vabatahtlikult piirata nt iseendale kasiinosse sisenemise keelu seadmine.⁹⁸ Vastavasisulise võimaluse näeb ette ka Eesti hasartmänguseaduse § 39. Toetava valiku alla kuuluvad need olukorrad, kus isikul on kohustus teha valik, ilma et vaikimisi valik oleks ette antud.⁹⁹ Samuti need meetmed, kus antakse isikule aega esialgsest otsusest loobuda nt otsus abielluda või abielu lahutada.¹⁰⁰

Õigusaktidega võib näha ette olukorrad, kus avaliku võimu esindaja peab inimesele enne otsuse tegemist tema võimalike valikute erisusi selgitama. Sellist inimese käitumist suunavat meedet kasutakse näiteks meditsiinivaldkonnas, kus arstil tuleb anda selgitusi enne kui inimene teeb otsuse võimaliku raviprotseduuri osas.¹⁰¹

c) Keelud ja kohustuslikud valikud¹⁰²

Õigusaktiga kehtestatavateks paternalistlikeks meetmeteks on ka keelud ja kohustuslikud valikud, kuid nende meetmete puhul ei ole tegemist nügimisega. Need on meetmetega, mis üsna selgelt riivavad inimese õigusi ja vabadusi ning on orienteeritud tulemusele ehk olukorra kiirele muutmisele.¹⁰³

Keeldude tavapärased näited on narkootikumide tarvitamise keeld, mootorrattaga sõitmisel kiivri kandmise või sõidukis turvavöö kinnitamise kohustus.¹⁰⁴ Kohustusliku valiku näiteks

⁹⁵ Van Aaken, A. *Judge the Nudge*. Osa III. C.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Van Aaken, A. *Judge the Nudge*. Osa III. C.i.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Aaken, A. *Constitutional limits to paternalistic nudging*. Lk. 14.

¹⁰² Van Aaken, A. *Judge the Nudge*. Osa III. B.

¹⁰³ Aaken, A. *Constitutional limits to paternalistic nudging*. Lk. 12.

¹⁰⁴ *Ibid.*

on kohustuslik liitumine sotsiaalkindlustussüsteemiga.¹⁰⁵ Kõik sarnased regulatsioonid on olemas ka kehtivas Eesti õiguses.

Nügmisteooria loojad välistavad nügmisvõtete hulgast sunnimeetmete rakendamise, olgu selleks siis piirangud või karistused, samuti majandusliku või fiskaalse mõjuga meetmeid, nagu näiteks maksud või toetused.¹⁰⁶ Arvestades C. R. Sunsteini ja R. H. Thaleri poolt sisustatud nügmise kontseptsiooni, siis ei saa magistritöö autori hinnangul keelde, käske jms meetmeid lugeda nügmiseks, sest nende regulatiivsete meetmete kehtestamisega piiratakse oluliselt isiku valikuvõimalusi ja alternatiivsete valikute tegemine võib inimesele kaasa tuua kulusid. Valikuvõimaluste kitsendamine ja valikutega kaasnevad kulutused välistavad keelud-käsud nügmisvõtete hulgast. Nügmise üheks oluliseks tingimuseks on, et sekkumine ei tohi muuta oluliselt valikutegija rahalisi stiimuleid. Seega ei käsitleta magistritöö kontekstis nügmistehnikana piiranguid, keelde, samuti majandusliku või fiskaalse mõjuga meetmeid.

Seega on nügmistehnikate rakendamiseks kaks õiguslikku tasandit – kas seadusest tulenevate tegutsemissuunisena ühiskonnas heakskiidetud poliitikate rakendamisel või inimese käitumise suunamine haldusmenetluse läbiviimisel õigusaktide rakendamisel.

Nagu magistritöös eelnevalt käsitletud, on mõnede ekspertide hinnangul nügmisena käsitletavat inimese käitumise suunamine tema heaolu parandavas või kaitsvas suunas mis tahes meetmete abil sh kasutades karmi paternalismi meetmete alla kuuluvaid rahalisi stiimuleid ja sunnimeetmeid. Samas näevad nügmisteooria autorid R. H. Thaler ja C. R. Sunstein oma käsitluses nügmist tunduvalt kitsamalt kui lihtsalt käitumist mõjutavad meetmed, seda just sunnimeetmete vältimise, inimesele valikuvabaduse alles jätmise ja täiendavate kulude mittetekkumise aspektist. Magistritöö fookuses olev Eesti maksuõiguses kasutatud nügmistehnikate analüüs lähtub nügmise kitsamast määratlusest st nügmisena ei käsitleta abinõusid, millega kaasneb sunnimeetmete rakendamine või rahaliste koormiste (sh maksud) ja stiimulite (sh maksusoodustused) kehtestamine.

1.6. Nügmise õiguslik käsitlus Eesti õiguses

Käitumispõhise reguleerimise propageerijad viitavad oma töödes sageli, et nügmimine ei ole „seadus“, sest nende hinnangul on nügmimine ootuspärase tulemuse saavutamiseks tunduvalt

¹⁰⁵ Aiken, A. *Constitutional limits to paternalistic nudging*. Lk. 12

¹⁰⁶ Sunstein, C.R. *The Ethics of Nudging*. *Yale Journal on Regulation*. Vol 32. 2015. Lk 417.

pehmem ja liberaalsem viis, kui traditsioonilise "käsi ja kontrolli" tüüpi meetme rakendamine.¹⁰⁷ Selline väljaütlemine ei tähenda kindlasti, et nügimine saab eksisteerida väljaspool kehtivaid õigusnorme, eeskätt avalikus sektoris kasutatavate nügimistehnikate korral.

Avalik-õiguslikus suhtes on inimese nügijaks riik, olgu siis tegemist seadusandliku, kohtuliku või täitevvõimu esindaja tegevusega. Muutes nügimise määratluse haldusõiguse keskseks, saame öelda, et avalikus halduses on nügimisega tegemist juhul, kui haldusorgan teadlikult suunab inimese käitumist inimese enda heaolu parandava otsustuse poole, jättes lõpliku valiku tegemise siiski inimesele. Kusjuures inimese valiku tegemist ei tohi mõjutada sunnimeetme ega rahaliste stiimulitega ning valiku tegemisega ei tohi kaasneda inimesele olulisi kulusid. Magistritöö autori hinnangul tähendab selline käsitlus üldjuhul riigivõimu ennetavat ehk proaktiivset tegutsemist.

Nügimise eesmärk on muuta inimese käitumist soovitud suunas, siinkohal tekib küsimus, kas meetmete adressaat võib olla ka juriidiline isik? Magistritöö autor on seisukohal, et kuivõrd juriidiline isik kui õiguslik abstraktsioon saab tegutseda üksnes füüsiliste isikute kaudu,¹⁰⁸ siis saab juriidiliste isikute tegutsemist muuta ainult läbi füüsilise isiku hoiakute ja käitumisharjumuste muutmise läbi. Seega vähemalt maksukäitumise muutmisel saavad nügimise adressaatideks olla nii juriidilised kui füüsilised isikud.

Milline haldusorgani tegevus või haldusorgani poolt rakendatavad meetmed vastavad nügimise kirjeldusele Eesti maksuõiguse kontekstis, selleks tuleb hinnata järgmisi asjaolusid:

- millistel õiguslikel alustel on maksuhalduril õigus inimest teadlikult tema valikutes suunata;
- teadlikul suunamisel on inimese heaolu parendamise eesmärk;
- lõpliku otsustuse valikuvõimaluste vahel teeb inimene ise;
- meetmega ei tohi kaasneda sunni rakendamist ehk üldistatult meetmel puudub regulatiivsus;
- inimese valikut ei mõjuta rahaline stiimul.

¹⁰⁷ Alemanno, A., Spina, A. Lk 443-444.

¹⁰⁸ RKKKo 23.03.2004 nr [3-1-1-7-04](#) p 10.

1.6.1. Haldusorgani tegevusulatus ja proportsionaalsus

Eesti õiguses on täitevõimu teostamise sh haldustegevuse läbiviimise aluspõhimõte sõnastatud põhiseaduse § 3 l-s 1, millest tulenevalt saab riigivõimu teostada üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See, et riigivõim peab toimima kooskõlas seadusega, kehtib ka sellistes valdkondades, kus täitevvõimule on antud pealtnäha vaba voli otsuste tegemiseks.¹⁰⁹ Seega peab haldusorgani mis tahes tegevus riigivõimu teostamisel olema alati seotud seadusest tuleneva avaliku võimu täitmise ülesandega. Menetluslike põhimõtete osas tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest või vastava valdkonna eriseadusest.

Maksu- ja tolliameti kui avalikku võimu teostava haldusorgani sisuline pädevus on määratud kindlaks maksuseadustes, maksukorralduse seaduses, Euroopa Liidu tollieeskirjades, tolliseaduses ja mitmetes teistes eriseadustes. Maksumenetluse läbiviimise raamistik ehk menetlusõiguse põhimõtted tulenevad peamiselt maksukorralduse seadusest ja haldusmenetluse seadusest. Seega saab maksuhaldur kasutada nügimistehnikaid nendes valdkondades, kus maksu- ja tolliamet on seadusest tulenevalt pädev haldusmenetlust läbi viima ning kasutades haldusmenetluses lubatud meetmeid.

Avaliku võimu teostamine toob kaasa sekkumise isikute tegemistesse, mis tähendab nende õiguste ja vabaduste riivet. Eesti põhiseaduse § 11 kohaselt tohib isikute õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Iga riive põhiseaduspärasuse keskne kriteerium on proportsionaalsuse põhimõte. See tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest, mille kohaselt peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Põhiõiguste adressaadi põhiõigust riivav abinõu on demokraatlikus ühiskonnas vajalik siis, kui see on püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik kitsamas tähenduses ja mõõdukas.¹¹⁰

Riigikohus on neid kolme tasandit selgitanud järgmiselt. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist, vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid,

¹⁰⁹ Annus, T. Riigiõigus. Tallinn. Juura, 2006. Lk 74.

¹¹⁰ Madise, Ü. (peatoimetaja) jt. II ptk. komm p 54.

samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigustesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teistelt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹¹¹

Selleks, et hinnata haldusorgani tegevusega kaasneva õiguste ja vabaduste riive proportsionaalsust, on vaja teada sekkumise legitiimset eesmärki. Nügimise kontekstis peab isiku vabaduse ja õiguste riive teenima isiku enda heaolu parandamise eesmärki, kui meetme rakendamise eesmärgiks on kolmanda isiku või avalikkuse heaolu parendamine, siis sellist sekkumist ei loeta nügimiseks. Näiteks ei ole nügimise kontekstis piisavaks eesmärgiks riigi sh haldusorgani halduskoormuse vähendamine, sest eesmärk peab teenima inimese enda heaolu parandamist.

1.6.2. Nügimine haldusmenetluse toiminguna

Nagu magistritöö alampeatükis 1.4.2. märgitud, käsitletakse peamiste nügimistehnikatena meeldetuletuste saatmist, hoiatuste avaldamist, eeltäidetud andmete esitamist, menetlusprotsesside lihtsustamist, asjakohase info sh statistika avaldamist ja soovitude andmist. Lähtudes selles loendis toodud meetmete õiguslikust olemusest, võib väita, et haldusõiguse kontekstis puudub neil meetmetel üldjuhul regulatiivsus ehk tegemist on mitteregulatiivsete meetmete rakendamisega. Haldusmenetluses nimetatakse riigi poolt rakendatavaid nõrpehmemaid meetmeid toiminguteks. Haldusmenetluse seaduse § 106 lg 1 määratleb toimingu kui haldusorgani tegevuse, mis ei ole õigusakti andmine ja mida ei sooritata tsiviilõigussuhtes. Toiminguteks peetakse kõiki selliseid asutuste meetmeid, mis ei kujuta endast haldusakti andmist, s.o tahteavaldust õiguste või kohustuste tekitamiseks, muutmiseks või lõpetamiseks.¹¹² H. Maurer täpsustab, reaaltoimingud on kõik need haldusabinõud, mis ei ole suuantud õiguslikule tagajärjele, vaid tegelikule tulemusele.¹¹³ Kuigi toimingul puudub regulatiivsus ja seetõttu tundub see mõnevõrra „pehmema“ iseloomuga haldustegevuse liigina, tuleb ka toimingute rakendamisel arvestada diskretsioonireeglite ja õiguse üldpõhimõtetega: võrdne kohtlemine, proportsionaalsus, õiguspärane ootus.¹¹⁴

Kuigi nügimisena käsitletavat meetmed tunduvad esmapilgul isiku õigusi vähe riivavat, siis teatud nügimistehnikate kasutamine ei pruugi siiski olla seatud eesmärgi suhtes

¹¹¹ Lehis, L. Maksuõiguse õpik. Tallinn. Juura 2012. lk 67.

¹¹² Aedmaa, A. jt Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004. Lk 467.

¹¹³ Maurer, H. Haldusõigus: üldosa. Tallinn. Juura, 2004. Lk 267.

¹¹⁴ Aedmaa, A., jt. Lk 467.

proportsionaalsed või tulenevalt õiguste kollisioonist vajavad seadusandja tasemel kokkuleppeid. Maksuõiguses on üheks isikute õiguste ja vabaduste intensiivsema riivega seotud toiminguks isikustatud maksualase statistika avaldamine. MKS § 26 lg-st 1 tuleneb isiku maksusaladuse kaitse, mis tähendab, et maksuhaldur ei tohi avaldada kolmandatele isikutele isiku maksustamisega seoses maksuhaldurile teatavaks saanud andmed. Samas MKS § 27 lg 1 p-d 4 ja 5 lubavad avaldada isiku maksuvõla infot ja MKS § 27 lg 3 juriidilise isiku tasutud maksusummade infot. Nende andmete avalikustamine kannab õiglasema konkurentsikeskkonna tagamise ja isikute maksukuulekuse suurendamise eesmärki,¹¹⁵ mida on seadusandja hinnanud olulisemaks kui maksusaladuse kaitset. Kuigi õiguskirjanduses on avaldatud ka seisukohta, et avalik info võlgade kohta mõjub karistavalt ning „säärase“ karistuse raskus ei ole avaliku võimu poolt kontrollitav, sest avalikustamisega kaasneva häbi suurus sõltub avalikkuse reaktsioonist.¹¹⁶ Nügmistooria konteksti sobib avalikustamise ja läbipaistvuse tekitamise meede suurepäraselt, sest läbi sotsiaalne mõjutamise muudavad inimesed oma käitumist väga kiiresti, kuid sellised isiku vabadusi ja õigusi oluliselt riivavate meetmete rakendamise kokkulepped tuleb saavutada parlamentaarses diskussioonis kaasates erinevaid osapooli.

Eesti haldusõigus annab haldusorganile paindlikkuse haldustegevuse korraldamisel ehk ka nügmistehnikaid sisaldava abinõu kujundamisel. HMS § 5 lg 1 annab haldusorganile kaalutlusõiguse menetlustoimingu vormi ja muude haldusmenetluse üksikasjade valimisel, kui õigusaktides ei ole selgeid erisusi toodud. MKS § 12 kordab sama põhimõtet, et maksuhaldur otsustab sobiva abinõu ja selle ulatuse kaalutlusõiguse alusel. Toimingu sooritamine juures peab haldusorgan arvestama, et kui asutuse valitud viis kahjustaks isikut rohkem kui muud asutuse seisukohast samaväärsed võimalused, peab asutus hoiduma isiku tarbetust kahjustamisest.¹¹⁷ Haldustoimingus valitud vahendid peavad olema vastavuses soovitud eesmärgiga.¹¹⁸

Võttes arvesse, et õigusteoreetiliselt ei tohi nügmistehnikate kasutamine tuua inimesele kaasa märkimisväärseid kulusid ja peab ka riigile olema kuluefektiivne rakendada, siis samu põhimõtteid toetavad nii MKS § 10 lõige 3 kui HMS § 5 lg 2, mis panevad ametiasutusele kohustuse viia haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt, efektiivselt, lihtsalt, kiirelt, isikule üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi tekitamata. Lähtuda tuleb sellest, et menetlusega

¹¹⁵ Maksukorralduse seaduse ja käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (680 SE) seletuskiri. Riigikogu. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a2a7820e-2e26-4de4-818f-0490cf5b008d>

¹¹⁶ Aedmaa, A., jt. Lk 477.

¹¹⁷ Aedmaa, A., jt. Lk 476.

¹¹⁸ Lehis, L. Lk 108.

taotletav eesmärk (nt maksu määramine või sissenõudmine) oleks saavutatud kõige kiiremini ja lihtsamalt.¹¹⁹ Menetlustoiminguid ei tohi läbi viia, kui on teada, et taotletavat eesmärki ei ole selle toiminguga võimalik saavutada.¹²⁰

Vormivabaduse põhimõte puudutab muu hulgas ka küsimust, millal ja kelle suhtes üldse haldusmenetlust läbi viia. Praktikas ei ole võimalik kontrollida kõiki maksukohustuslasi, mistõttu teeb maksuhaldur kontrolliobjektide valiku kaalutusõiguse alusel.¹²¹ Vormivabaduse põhimõte annab paindlikult valida nügimistehnika rakendamisel sihtrühma, sihtrühmale sobivaid tegevusi, sõnumeid jne.

1.6.3. Ametniku roll nügimisel

Hakates täitma talle õigusaktidega pandud haldusülesannet, on haldusorgan kohustatud valima selle täitmiseks isiku seisukohast kõige optimaalsema menetlusviisi. Kuivõrd Eesti haldusõiguses kehtib toimingute suhtes üldjuhul vormivabaduse printsiip (HMS § 107 lg 2), siis peitub autori hinnangul nügimistehnikate rakendamine haldusmenetluses eeskätt haldusorgani poolt toimingu sooritamise viisi sisustamises (nt kuidas teavet esitleda, millises stiilis kiri saata). Teatud juhtudel kaasneb nügimise efekt haldusorgani poolt valitud haldustegevuse liigiga st kui otsustatakse haldusakti andmise asemel toimingu teostamise kasuks (nt sissenõudmise korraldus asendatakse ennetava meeldetuletusega või maksumenetlus asendatakse nõustamisega). Teisisõnu nügimise olemasolu haldusmenetluses avaldub selles, kuidas haldusorgan toimingut läbi viib st kas ametnik sooritab toimingu talle harjumuspärasel viisil või analüüsib enne toimingu sooritamist võimalikke alternatiive. Seega, kas ja kuidas nügimistehnikaid õigusaktide rakendamisel kasutatakse, sõltub suuresti haldusorgani töökorraldusest ja ametnike hoiakutest.

Arvestades asjaolu, et toimingute läbiviimisel kehtib Eesti haldusõiguses üldjuhul vormivabaduse printsiip st menetlusnõuded ei ole ette kirjutatud, lasub haldusorganil ja tema ametnikel kohustus selle „vabaduse“ sisustamisel järgida hea halduse põhimõtteid. Hea halduse põhimõte tuleneb põhiseaduse §-st 14,¹²² mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

¹¹⁹ Lehis, L. Lk 107-108.

¹²⁰ Lehis, L. Lk 68.

¹²¹ Lehis, L. Lk 108.

¹²² Madise, Ü. (peatoimetaja) jt. § 14 komm p 19.

Hea halduse põhimõttele vastav avaliku võimu käitumine on küsimus haldustegevuse kvaliteedist või nn kodanikusõbralikkusest kõige laiemas mõttes.¹²³ Hea haldus on aga midagi enam kui lihtsalt küsimus haldustegevuse seaduslikkusest, hõlmates nõudeid ja tingimusi, mis langevad lisaks õiguspärasusele ka eetika ja moraali kategooriate alla, nagu viisakus, abivalmidus, heatahtlikkus jms.¹²⁴

Võttes arvesse, et mitmed nügimistehnikad (nt teavituskampaaniad, teavituskirjad, personaalne nõustamine) põhinevad sõnaseadmise kunstil, siis on oluline, et ametnikud järgiksid suhtluses inimesega elementaarseid viisakusreegleid ja sõnumite sisu oleks kooskõlas üldiste moraalinõuetega. Kui tekib kahtlus, võib küsida kolleegide kõrvalpilku ja märkust selle kohta, kui mõni kirjas kasutatud sõna või lause võib saajale mõjuda kurja, soovitud vastupidise, antagonistliku või isegi üleolevana.¹²⁵ Avaliku teenistuse eetilised väärtused ja peamised ametniku käitumisjuhised on koondatud avaliku teenistuse seaduse § 12 lg 4 alusel kinnitatud „Ametniku eetikakoodeksisse“¹²⁶ ja selle rakendamiseks antud selgitusse „Ametnike väljendusvabaduse hea tava“.¹²⁷

Arvestades maksumenetluses kaalutusõigusest tulenevat abinõu valikut ja menetlusliigi toimingute läbiviimise vormivabadust saab öelda, et nügimistehnikate rakendamisel ei ole menetluse „peremees“ mitte seadus, vaid asja lahendav loominguiline ametnik.¹²⁸

1.6.4. E-riigi harta

Arvestades asjaolu, et nügimistehnikana käsitletakse muuhulgas protsesside lihtsustamist ja e-teenuste arendamist, on asjakohane viidata raamdokumendile „Igaühe õigused e-riigis“¹²⁹, mis annab nii riigiasutustele kui kodanikele pidepunktid, millest lähtuvalt tuleks avalikke teenuseid kodanikukesksemaks muuta. Harta on valminud Riigikontrolli ja Õiguskantsleri

¹²³ Madise, Ü. (peatoimetaja) jt. § 14 komm p 19.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Kranich, H. Lihtsus, hea sõna ja siiras toon asjaajamises. Õiguskeel 2017/1 lk 4. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/lihtsus_sona_hea_mote_ja_siiras_toon_oiguskeele_elitaarsusena_2.pdf

¹²⁶ Ametniku eetikakoodeks. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf

¹²⁷ Ametnike väljendusvabaduse hea tava. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/personalipoliitika/viimane_v2ljendusvabaduse_hea_tava.25.04.pdf

¹²⁸ Kranich, H. Lk 4.

¹²⁹ „Igaühe õigused e-riigis. E-riigi harta.“ Tallinn, 26.03.2018. (Edaspidi - e-riigi harta) Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/ESTERIigi%20harta.pdf>

kantselei eestvedamisel ning koondab kodaniku vaatest olulised õigused, mida avalike teenuste arendamisel tuleb arvestada.

Kuigi e-riigi hartas ei viidata kordagi inimese käitumist suunavatele meetmetele, toetavad hartas toodud kaasaegse avaliku teenuse nõ kvaliteedinõuded inimesele lihtsate teenuste loomist. Nii on dokumendi 3. peatükk pühendatud inimese õigusele saada avalikke teenuseid lihtsalt ja mugavalt. Nagu magistritöös eelnevalt käsitletud on üheks nügimistehnikaks lihtsustused, eeltäidetud andmed ja vaikimisi valikud. Lähtudes e-riigi hartast, võib sedastada, et Eesti riigis on sellised nügimised e-haldusmenetluse hea tava. Autori hinnangul e-riigi hartas sätestatud põhimõtted mitte ainult ei võimalda, vaid kohustavad riigiasutusi pakkuma inimestele kaasaegseid teenuseid, mis on proaktiivsed ja lihtsad kasutada. Proaktiivsete teenuste pakkumisel tuleb kindlasti järgida ka isikuandmete kaitsega seotud nõudeid.

1.6.5. Õigusliku käsitluse kokkuvõte

Õiguskirjanduses toodud nügimisevõtete analüüsile ja kasutuspraktikale tuginedes võib väita, et riigi poolt avalik-õiguslikus suhtes inimese käitumist suunavate nügimisevõtete kohaldamist reguleeritakse õiguslikult erinevatel tasemetel – alustades seadusest kuni töökorralduslike juhisteneni. Õigusliku reguleerimise tase sõltub isikute õiguste ja vabaduste riive ulatusest ja nügimistehnika olemusest. Kui isiku õigusi ja vabadusi on oluliselt piiratud või inimeste käitumisharjumuste suunamiseks on vaja panna kohustusi kolmandatele isikutele (nt ettevõtjatele), siis tuleb nügimistehnika kasutamine kindlasti sätestada seaduse tasemel. Samas saab inimeste õiguskuulekust ja –teadlikkust tõsta läbi lihtsate e-teenuste või hoolikalt disainitud teavituste, mis suuresti on haldusorgani enda korraldada.

Autor nõustub õiguskirjanduses valitseva seisukohaga, et nügimistehnikate kasutamine on väga hea alternatiiv nõ traditsioonilistele haldusmeetmetele, kuid enne nügimisevõtte kasutamist tuleb põhjalikult analüüsida, kas planeeritaval viisil nügimine on ikka proportsionaalne ja õiguspärane - hinnata kasutava meetme eesmärki, isiku vabaduste ja õiguste võimaliku riive intensiivsust ja võimalikke alternatiive kasutatavale tehnikale.

Autor on seisukohal, et Eesti põhiseadus, haldusmenetluse seadus maksukorralduse seadus ja „Ametnike eetikakoodeks“ võimaldavad haldusorganil paindlikult valida haldusülesande täitmiseks sobilikke abinõusid sh selliseid, mis sisaldavad endas nügimistehnikaid.

2. PEATÜKK. NÜGIMINE KUI REGULATIIVSETE MEETMETE ALTERNATIIV MAKSUÕIGUSE RAKENDAMISEL

2.1. Teiste riikide praktika nügimistehnikate kasutamisel maksuõiguse valdkonnas

2.1.1. Käitumispõhised meetmed riikide õigusloomes

Inimese käitumist mõjutavate regulatiivsetele meetmetele alternatiivide otsimine on väga aktuaalne teema nii Euroopa Liidu liikmesriikides kui OECD riikides. Mitmed riigid on pidanud inimeste käitumisuuringute tulemuste arvestamist õigusloomes ja õigusaktide rakendamise protsessis väga oluliseks ning on seetõttu vastavasisulisel põhimõttel viinud sisse õigusloomet reguleerivatesse õigusaktidesse või on loonud riiklikud käitumispõhist õigusloomet toetavad üksused. Euroopa Liidu liikmesriikidest on sellised üksused loodud Ühendkuningriikides, Hollandis, Saksamaal, Prantsusmaal ja Taanis.¹³⁰ Kindlasti ei saa käitumispõhist õigusloomet kitsalt siduda nügimisega, sest käitumispõhised uuringud toetavad laiemat valikut poliitika rakendamise meetmeid ja võivad olla aluseks õigusaktide alusel kehtestavate mitteregulatiivsete meetmete kehtestamisel.¹³¹ Nagu magistritöö esimeses peatükis p 1.5. käsitletud, nimetatakse selliseid inimese käitumise suunamisi õigusaktiga nügimiseks.

Erinevates riikides läbi viidud uuringud nügimisvõtete kasutamisest avalikus halduses näitavad, et paljudel juhtudel annab käitumispõhine inimeste suunamine kiiremaid ja püsivamaid tulemusi kui regulatiivsete meetmete rakendamine. Mitmetes riikides on edukalt kasutatud erinevaid nügimistehnikaid ka isikute maksuteadlikkuse ja maksukuulekuse tõstmisel. Nügimistehnikate edukast kasutamisest maksumaksjate maksuteadlikkuse ja maksukuulekuse tõstmisel on raporteerinud riigid erinevatest maailmajagudest: mitmed Euroopa Liidu liikmesriigid, Ameerika Ühendriigid, Kanada, Uus-Meremaa, mitmed Aafrika riigid, Ladina-Ameerika riigid¹³² jne. Tulemused tõestavad, et arvestades inimesele omast käitumist ja muutes maksumenetlusega seotud teenuseid vastavalt, on võimalik muuta maksumaksjaid maksukohustuste täitmisel kohusetundlikemaks.

¹³⁰ *Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016.* k 6.

¹³¹ *Ibid.* Lk 10.

¹³² *Behavioural Insights and Public Policy.* Lk 347.

Riikide suur huvi nügimise kui inimese käitumisharjumusi suunava meetme vastu tuleneb sellest, et

- neid meetmeid on lihtne rakendada st üldjuhul ei ole vaja kehtestada täiendavat regulatsiooni;
- need meetmed piiravad vähe isiku õigusi ja vabadusi;
- nende meetmete mõjuulatus võib olla suurem kui regulatiivsel meetmel;
- nende meetmete rakendamisega seotud kulud on riigile suhteliselt tagasihoidlikud.¹³³

Erinevate riikide inimese käitumisharjumusi arvestavate mitteregulatiivsete meetmete rakenduspraktika käsitlemisel ei ole magistritöö autor täiendavalt analüüsinud vastavate riikide haldusõiguse põhimõtteid ja maksusüsteeme ega hinnanud nende meetmete õiguspärasust seelses õigusruumis. Kuna erialases kirjanduses puudub ühtne arusaam, kui intensiivset riigipoolset inimese käitumise suunamist nügimiseks saab pidada ja kas inimese käitumisharjumuste suunamise eesmärgil kolmandatel isikutele pandud kohustusi saab pidada nügimiseks, siis käsitletakse magistritöö raames teiste riikide nügimispraktikate analüüsimisel nügimisena kõiki neid meetmeid, mida erialastes materjalides on nügimisena (inglise keeles *nudges*) käsitletud.

2.1.2. Õigusaktide muudatusi mittevajavad nügimistehnikad

Magistritöös kirjeldatakse nügimistehnikaid, mida on oma töös kasutanud teiste riikide maksuhaldurid ning kasutatud praktikat võrreldakse Eesti maksuhalduri poolt praktiseeritud abinõudega.

a) Eeltäidetud andmed e-maksudeklaratsioonis

Arvestades kaasaja tehnoloogilisi võimalusi ja avaliku halduse suunda e-teenuste arendamisele, on üsna ootuspärane, et menetlusprotsessi lihtsustamine ja andmete eeltäitmine on üks peamisi ja edukamaid inimese käitumisharjumuste mõjutamise näiteid. Elektroonses keskkonnas maksudeklaratsiooni esitamine ja andmete eeltäitmine eeldab elektroonset asjaajamist aktsepteeriva õigusliku regulatsiooni olemasolu. Füüsilise isiku tuludeklaratsioonide eeltäitmist pakuvad oma maksumaksjatele mitmete Euroopa Liidu riikide

¹³³ Alemanno, A. Spina, A. Lk 435.

nt Ühendkuningriikide,¹³⁴ Austria, Hispaania, Prantsusmaa, Itaalia ja Ungari maksuadministratsioonid.¹³⁵ Statistika näitab, kui inimesel on valida maksuhalduri poolt eeltäidetud andmetega tuludeklaratsiooni või oma maksuteadmisel baseeruva maksuandmestiku täitmisega, siis enamik inimesi valib võimaluse, kus andmed on vähemalt osaliselt eeltäidetud.¹³⁶

Nügimisena käsitletakse eeltäidetud maksudeklaratsiooni seetõttu, et see lihtsustab maksumaksja jaoks oluliselt menetlusprotsessi. Arvestades maksustamiselaste regulatsioonide keerukust ja arusaadavust tavakodanikule, muudab andmete eeltäitmine isiku tuludeklaratsiooni esitamise lihtsaks ja aitab vältida vähesest maksualasest teadlikkusest tulenevaid vigu maksudeklaratsioonis.

Elektroonse tuludeklaratsiooni alternatiivi ehk paberkandjal tuludeklaratsiooni esitamine nõuab inimeselt rohkem aega ja deklaratsiooni täitmise põhimõtete selgestegemist. Liigne keerukus ja ajakulu põhimõtete selgestegemisele võib viia selleni, et inimene vaatamata seadusest tulenevale kohustusele, ei esita tuludeklaratsiooni ning haldusorgan on sunnitud kasutama regulatiivseid meetmeid, et sundida inimest maksudeklaratsiooni esitama. Autori hinnangul aitab maksuhalduri poolt tuludeklaratsioonis andmete eeltäitmine parandada maksuandmete kvaliteeti ning aitab kaasa tuludeklaratsioonide esitamise kohustuse tähtaegsele täitmisele.

Ühendkuningriikide maksuhaldur on koostöös majandusteadlastega detailsemalt uurinud füüsilise isiku maksudeklaratsioonis eeltäidetud andmete mõju maksumaksja maksukohustuse täitmisele¹³⁷. Muuhulgas uuriti inimese käitumist eeltäidetud andmete parandamisel, sõltuvalt sellest, kui lihtsaks on see infosüsteemis tehtud ning hinnati andmete valideerimiskontrollide teate (nt „Kas olete parandatud summas kindel?“) erinevate stiilide mõju inimese käitumisele ehk uuriti kuidas nügida inimesi korrektsemaid maksuandmeid esitama. Uuringu üldise tulemusena toodi muuhulgas välja, et maksuandmete eeltäitmine lihtsustab maksukohustuste täitmist ja inimesed usaldavad maksuhalduri poolt eeltäidetud andmeid, olgu nad siis korrektsed või mitte.¹³⁸

¹³⁴ Fonseca, M. A., Grimshaw, S. B. *Do Behavioral Nudges in Prepopulated Tax Forms Affect Compliance? Experimental Evidence with Real Taxpayers.* *Journal of Public Policy & Marketing: Fall 2017, Vol. 36, No. 2.* Lk 1.

¹³⁵ *Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016.* Lk 26.

http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Fonseca, M. A., Grimshaw, S. B.

¹³⁸ Fonseca, M. A., Grimshaw, S. B. Lk 12.

Eesti haldusmenetluses on elektrooniline asjaajamine võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega (HMS § 5 lg 6) ning see on andnud olulise tõuke avalike e-teenuste arendamiseks ja kaasneva haldusmenetluse lihtsustamiseks. Eestis on füüsiliste isikute tuludeklaratsioonides andmete eeltäitmine kasutusel alates 2003. aastast, mil sätestati vastavasisuline regulatsioon TuMS § 44 lg-s 1.¹³⁹ Eesti maksuhaldurile on füüsilise isiku tuludeklaratsiooni andmete eeltäitmine e-keskkonnas praeguseks saanud tavapäraseks halduspraktikaks. Kui teised riigid saavad e-keskkonnas eeltäidetud deklaratsioonide esitamise osakaalu osas esitleda kiireid kasvunumbreid, siis Eestis jääb e-deklaratsioonide esitamise osakaalu kiire kasv aastatesse 2000 – 2004, mil e-deklaratsiooni esitajate osakaal tõusis 9%-lt 75%-ni.¹⁴⁰ Praeguseks esitavad enamik Eesti maksuresidente füüsilise isiku tuludeklaratsiooni e-teenust kasutades – 2017. a tuludeklaratsioonide osas oli see näitaja 96,3%.¹⁴¹

Seega võib väita, et Eestis toimus tuludeklaratsioonide eeltäitmine nügimisenä ca 15 aastat tagasi, praeguseks on saanud eeltäidetud tuludeklaratsioonidest tavapärane halduspraktika. Maksuandmete eeltäitmisest maksu- ja tolliameti tööprotsessides leiab detailsemalt käsitlust magistritöö p-s 2.2.5.

b) Maksumaksjate teavitamine

Nügimisevõtete kasutamine maksumaksjate teavitamisel on protsesside lihtsustamise ja andmete eeltäitmise kõrval üks sagedamini kasutavaid inimeste käitumisharjumuste suunamise viise.¹⁴² Teavituskirjad ja meeldetuletused on menetluslikust aspektist tõhusaks alternatiiviks regulatiivsetele meetmetele, mille menetlusnõuded on tavaliselt õigusaktides detailselt sätestatud. Analüüsides erinevate riikide kasutuspraktika kokkuvõtteid maksumaksja maksukäitumise mõjutamiseks teavituskirjade abil, võib öelda, et kõige sagedamini otsivad maksuhaldurid vastust küsimusele, millises stiilis sõnumid panevad ühes või teises riigis maksumaksja soovitud suunas tegutsema. Erineva stiiliga teavituskirjade mõju on analüüsitud paljudes riikides nt Suurbritannias¹⁴³, Sloveenias.¹⁴⁴

Erialakirjanduses leidub mitmeid ülevaateid erineva funktsionaalstiiliga ja sõnumi intensiivsusega teavituste mõjust maksumaksjate maksukuulekuse parandamiseks. Saamaks

¹³⁹ Lehis, L. Lk 207

¹⁴⁰ Ülevaade füüsiliste isikute 2017. aasta tuludeklaratsioonide koondandmetest. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/fidek_kokkuvote_2017.pdf

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016.* Lk 16-17.

¹⁴³ *Fraud, error and debt: behavioural insights team paper. The Behavioural Insights Team.* Lk 7jj
Arvutivõrgus: <https://www.bi.team/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper/>

¹⁴⁴ *Behavioural Insights and Public Policy.* Lk 19.

kinnitust millises funktsionaalstiilis sõnumi tekst mõjub maksumaksja maksukäitumisele kõige paremini, on maksuhaldurid saanud võrdlevalt erinevas stiilis sõnumeid erinevatele sihtgruppidele. Kuivõrd mitmed uuringud on tõestanud, et inimeste käitumisharjumused sõltuvad kultuurilisest taustast ehk ühiskonnas aktsepteeritud sotsiaalsetest ja moraalistest väärtustest,¹⁴⁵ siis ei saa väita, et paljudes riikides inimesi ootuspäraselt suunas mõjutanud sotsiaalsetele väärtustele (nt „95% inimesi tasub maksud tähtaegselt, tee seda sinagi!“) viitava sisuga teade¹⁴⁶ on parim viis maksumaksja maksukohustuste täitmisele suunamiseks kõikides riikides. Samuti on praktikas leitud, et juriidilised isikud ja füüsilised isikud reageerivad teavituskirja stiili muutmisele erinevalt nt meeldetuletuskirja personaalseks muutmine avaldas äriettevõtete käitumisele tunduvalt vähem mõju kui füüsilisele isikule saadetud kiri.¹⁴⁷

Maksumaksjate teavitamine ja rahaliste või mitterahaliste kohustuse täitmise meeldetuletamine on Eesti maksuhaldurile tuttav töövahend, mida on pikemalt käsitletud magistritöö p-s 2.2.2.2.

c) Ametniku poolt maksumaksjale personaalse teabe andmine

Erialast kompetentsi omava inimese, olgu tegemist arsti või ametnikuga, hoiakuid ja väljenduslaadi on peetud nügimise aspektist väga mõjusaks inimese valikute suunamise vahendiks.¹⁴⁸ Just see, kuidas oma eriala ekspert esitleb teavet selles valdkonnas mitte hästi orienteeruval inimesele, mõjutab oluliselt isiku valikuid. Nügimistehnikana liigitub selline inimese käitumise suunamine teabe andmiseks, kus inimene saab valiku tegemiseks vajaliku teabe ametnikuga otsese suhtlemise käigus¹⁴⁹.

Vastavasisulist praktikat on kasutanud Austraalia maksuamet, kus muudeti kontrolliametnike töökorraldust selliselt, et maksusumma määramisel tuli neil koheselt hinnata juriidilisest isikust maksumaksja maksevõimet ja pakkuda talle võimalust maksusumma tasumine ajatada. Uus suunav ja õigel ajal vajalikku infot pakkuv lähenemine maksukohustuse täitmisele pani ettevõtjad oma maksukohustusi hoolsamalt täitma.¹⁵⁰

¹⁴⁵ *Behavioural Economics and Taxation. TAXATION PAPERS.WORKING PAPER N.41 - 2014. European Commission.* Lk 20, 31

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_41.pdf

¹⁴⁶ *Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016.* Lk19.

¹⁴⁷ *Nudging Businesses towards Tax Compliance. Tax and Transfer Policy Institute. Crawford School of Public Policy. Australian National University.* Arvutivõrgus: <http://www.austaxpolicy.com/nudging-businesses-towards-tax-compliance/>

¹⁴⁸ *Sunstein, C.R. The Ethics of Nudging.* Lk 448.

¹⁴⁹ *Aiken, A. Judge the Nudge.* Osa III. C ii.

¹⁵⁰ *Nudging Businesses towards Tax Compliance.*

Heast haldustavast tulenevalt peetakse Eesti haldusõiguses oluliseks, et ametnik oskaks end panna kodaniku seisukorda ning püüaks probleeme lahendada menetlusosalise vaatenurga läbi ning oskaks aimata millised on tavaliselt teadmatusel tulenevad probleemid.¹⁵¹ Eesti maksuhaldur on mitmeid aastaid suunanud rohkem tähelepanu ennetavale tegevusele ja kontrollimenetluse alustamise asemel tegelenud maksumaksjate nõustamisega. Maksu- ja tolliameti 2018. aasta üheks fookuseks oli suurendada nõustamisalaseid tegevusi kontrolliprotsessis.¹⁵² Detailsemalt on maksu- ja tolliameti nõustamisega seotud toimingutest kirjutatud magistritöö p-s 2.2.3.

2.1.3. Õigusaktiga nügimine

a) Sularahakassade kontrollisüsteem

Sularahakassade kontrollisüsteemi rakendamise eesmärgiks on motiveerida ettevõtjaid kajastama oma raamatupidamises sularahas tehtavaid tehinguid ehk teisisõnu võidelda maksupettuste vastu tehingute mittekajastamisega ettevõtte arvepidamises.¹⁵³

Erialakirjandus käsitleb sularahakassade kontrollisüsteemi kui lihtsustust, mis tagab tõhusama ja ausama maksude kogumise.¹⁵⁴ Sularahakassade kontrollisüsteem annab maksuhaldurile lihtsamini ja kiiremini ülevaate kassas registreeritud tehingutest. Kaasaegne tehnoloogia võimaldab saata kõigi tehingute info reaalajas maksuhaldurile. Sarnast sularahakassade kontrollisüsteemi kasutavad mitmed riigid, nende hulgas Horvaatia, Ungari ja Tšehhi.¹⁵⁵

Eestis sarnast sularahatehingute reaalajas jälgimise süsteemi ei rakendata. Kuivõrd sularahakassade kontrollisüsteemi kehtestamine tähendab ettevõtjate jaoks täiendavate kohustuste ja kulude tekitamist uue infosüsteemiga liidestumisel, siis vajab selline meede Eestis ühiskondlikku diskussiooni ja proportsionaalsuse analüüsi.¹⁵⁶

¹⁵¹ Aedmaa, A., jt. Lk 161-162.

¹⁵² Olulisim 2017. aastast ja 2018. aasta fookused. 29.01.2018. Maksu- ja tolliamet. Slaid 13. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/news-related-files/mta_pressikonverents_2017_29012018.pdf

¹⁵³ *Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016.* Lk 29.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Behavioural Insights Applied to Policy* Lk 27.

¹⁵⁶ Taustainfona on teadmine, et Eestis kaarditehingute maht on kasvutrendis. Statistika. Eesti Pank. Joonis 4.1.6 Kaarditehingute arv, 31.12.1997 - 28.02.2019 <http://statistika.eestipank.ee/#/et/p/965/r/2891/2680>

b) Kassatšekil põhinev maksuloterii

Mõnedes riikides on inimeste maksukuulekuse tõstmiseks sätestatud regulatsioon, mis võimaldab maksuhalduril korraldada maksumaksjate käitumisharjumuste muutmise motiveerimiseks maksuloteriid. Inimeste aktiivseks kaasamiseks kasutatakse suure väärtusega auhinda (stiimulit), mis kompenseerib vähest võidu tõenäosust. Eesmärgiga tõsta maksumaksjate maksukuulekust, mõjutatakse võimaliku loteriivõiduga füüsilisi isikuid jagama maksuhalduriga teostatud tehingute kassatšekkide infot. Füüsiline isik, kes on oma tehingute infot maksuhalduriga jaganud, osaleb edastatud kassatšekkidega kui loteriipiletitega loteriis ja võib võita näiteks sõiduauto.¹⁵⁷ Sarnast praktikat on kasutatud mitmes Euroopa Liidu riigis - Portugalis, Maltal, Slovakkias, Horvaatias (suunatult turistide poolt tehtud ostudele), Rumeenias, Poolas, Kreekas ja Ungaris.¹⁵⁸ Vastavasisulist praktikat maksumaksjate maksukuulekuse tõstmiseks ja maksupettustega võitlemiseks soovitab teistel riikidel kasutusele võtta ka OECD.¹⁵⁹

Eestis vastavasisulisi meetmeid maksumaksjate maksukuulekuse tõstmiseks ei rakendata. Nügimine maksuloterii mehhanismi abil ehk materiaalsele stiimulile suunatud inimese käitumise mõjutamine oleks Eesti õigusruumis võimalik vaid kehtivat maksuõigust ja teisi õigusakte muutes. Haldusõigus näeb ette küll haldusmenetluse vormivabaduse, kuid haldusorgani tegevus peab olema kooskõlas ka teiste seadustega. Eesti hasartmänguseadus ja riigieelarve seadus loteriide korraldamist maksuhalduri poolt ette ei näe.

2.1.4. Tähelepanekud teiste riikide maksualasest nügimisest

Analüüsi tulemusel saab väita, et riigid otsivad maksunduse valdkonnas väga aktiivselt regulatiivsete meetmete kõrvale alternatiivseid võimalusi mõjutamiseks maksumaksjate maksualast käitumist kohusetundlikumaks. Kindlasti on üks alternatiivsete meetmete aktiivse otsimise põhjuseid ka nõ traditsiooniliste järelevalveliste meetmete ressursimahukus ning alternatiivsetes mitteregulatiivsetes meetmetes nähakse võimalust kulutõhusamaks riigivõimu teostamiseks ja inimeste käitumishoiakute muutmiseks.

¹⁵⁷ *Taxpayers take centre stage in Portugal's eFatura tax system. e-Government.* Arvutivõrgus: <https://joinup.ec.europa.eu/document/taxpayers-take-centre-stage-portugals-efatura-tax-system>

¹⁵⁸ *Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016.* Lk 29-30.

¹⁵⁹ *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud. OECD.* Lk 16 Arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf>

Arvestades asjaolu, et riikide maksu- ja õigussüsteemid ning sotsiaalne, majanduslik ja kultuuriline taust on väga erinevad, siis ei ole alust eeldada, et nügimistehnikad „töötavad“ erinevates riikides sarnaselt. Kuigi probleemid võivad riigiti olla sarnased, näiteks vähene maksuteadlikkus, järjest kasvav maksuvõlg, siis probleemi lahendamiseks oma riigi õigus- ja kultuuriruumi sobiva meetme peab iga riik ise leidma. Kindlasti on sobiva nügimistehnika leidmisel heaks sisendiks teiste riikide varasem praktika.

Arvestades nügimisega seotud laia kõlapinda riikide õiguspoliitikate kujundamisel ja rakendamisel, oli autori eesmärgiks võrrelda teiste riikide maksuhaldurite praktikat inimeste maksualaste käitumisharjumiste suunamisel Eesti maksuhalduri poolt kasutatavate sarnaste mitteregulatiivsete meetmetega ning anda õiguslik hinnang Eesti maksuõiguse raames teiste riikide nügimispraktika kasutamiseks Eesti maksuhalduri töös. Olulisemad tähelepanekud on järgmised:

- a) teistes riikides kasutatavad maksumaksja käitumist suunavad meetmed, mis ei vaja Eestis täiendavat reguleerimist seadusandliku võimu tasemel ja taanduvad maksuhalduri poolt maksumenetluse toimingute läbiviimise sisustamisele, nagu eeltäidetud maksudeklaratsioonid, menetlusprotsesside lihtsustamine, teavituskirjade ja meeldetuletuste saatmine, personaalne maksumaksja nõustamine - on Eesti maksuhaldur oma menetlustes juba kasutusele võtnud (vt magistritöö alampeatükk 2.2.). Kuidas üks või teine meede konkreetse probleemi lahendamisel „töötab“, sõltub paljuski ühiskonna käitumis- ja moraalinormidest;
- b) tehnoloogilistel lahendustel põhinevatest nügimistehnikatest nt deklaratsioonide eeltäitmine ja deklaratsiooni täitmise protsessi lihtsustamine, võib aja jooksul saada halduse tavapraktika, mis enam nügimise efekti ei oma;
- c) teistes riikides nügimistehnikatena kasutatavad isiku õigusi ja vabadusi jõulisemalt riivavad meetmed nagu sularahakassade kontrollsüsteem või kassatšekkide põhine maksuloteriisüsteem on Eestis maksuõiguses rakendatavad juhul, kui need on poliitilisel ja ühiskondlikul tasandil aktsepteeritud;
- d) erinevates riikides väga erineva intensiivsusega isiku käitumist mõjutavate meetmete – teabe edastamisest kuni sularahakassade kontrollsüsteemi rakendamiseni - määratlemine erialakirjanduses nügimisena (*nudge*) näitab, et igapäevases kasutuses ei eristata õiguskatiga nügimist ja libertaarset paternalsimi kui nügimist. Termin „nügimine“ on kasutatav pigem üldterminina inimese või ettevõtja käitumisharjumusi suunavate abinõude kirjeldamisel, hõlmates nii õigusaktidega kehtestatud meetmeid kui haldusorgani tavapärase haldusmenetluse raames kasutatavaid meetmeid.

Teisisõnu kui räägitakse maksundusvallas nügimise rakendamisest, siis ei pruugi olla tegemist meetmega, mis on hõlpsasti välditav ja valiku tegijale odav rakendada, pigem on tegemist alternatiivse abinõuga traditsioonilisele regulatiivsele meetmele., millise

Kokkuvõtvalt saab teha järelduse, et hüpotees - arvestades teistes riikides maksuõiguse valdkonnas kasutatud nügimistehnikate kogemust, on Eestis võimalik laiendada ja intensiivistada nügimistehnikate kasutamist maksumaksjate maksukuulekuse tõstmisel teiste riikide praktika näitel, leidis osaliselt kinnitust, sest teistes riikides kasutatavad maksumaksja käitumist suunavad meetmed, mida Eestis maksuõiguses ei kasutata, vajavad Eestis rakendamiseks laiemat ühiskondlikku arutelu, kas sellised abinõud Eestis maksukuulekuse parandamiseks eesmärgipõhised ja proportsionaalsed on.

2.2. Nügimisevõtete kasutamine Eesti maksu- ja tolliameti praktikas

2.2.1. Maksu- ja tolliameti tegevussuunad isikute maksukäitumise mõjutamisel

Magistritöö raames analüüsitakse maksu- ja tolliameti poolt inimese maksukäitumise suunamiseks kasutatud abinõusid, mis ei oma regulatiivset iseloomu ning on suunatud maksumaksja maksukuulekuse tõstmiseks. Maksu- ja tolliameti poolt kasutatud abinõusid kõrvutatakse nügimise teooria põhimõtetega ja analüüsitakse nende meetmete maksuõiguslikku tähendust. Lisaks on eesmärgiks anda hinnang nügimisena käsitletavate meetmete kasutamise võimalikust mõjust regulatiivsete meetmete kasutamisele.

Maksu- ja tolliamet hakkas maksumaksjate mõjutusmeetmete väljatöötamisega tegelema 2013-2016. aasta strateegiaperioodil, kus ühe alamtegevusena nähti ette „Maksumaksjate õiguskuulekuse suurendamine teavitus- ja mõjutusmeetmete arendamise kaudu“. Selle tegevuse sisu on avatud järgmiselt: „Maksumaksjate vabatahtliku õiguskuulekuse suurendamisel on olulisim õigeaegse ja korrektse info edastamine. Eesmärgiks on rakendada klientidega suheldes eelkõige proaktiivset taktikat, võimaldamaks ennetada klientide soove ja küsimusi. Maksu- ja tolliameti poolt väljastatavate sõnumite keel saab olema lihtne ning kliendid peavad oma kohustuste täitmisel tunnetama maksuhalduri toetust. Info kättesaadavus ja kvaliteet on eelduseks sellele, et maksumaksjal on võimalik oma kohustused täita

iseteeninduse põhimõttel, vajamata selleks maksuhalduri täiendavat abi. Selge info ja usalduse olemasolu tagab vabatahtliku maksulaekumise suurenemise.”¹⁶⁰

2.2.2. Isikute teavitamine

Mis tahes õigussüsteem saab olla efektiivne ainult juhul, kui selle pakutavaid võimalusi piisavalt tuntakse ja kasutatakse – seega õiguspoliitika valdkonna üheks eesmärgiks on elanike piisava õigusteadlikkuse tagamine.¹⁶¹ Peamiseks inimeste õigusteadlikkuse tõstmise vahendiks on informatsiooni viimine inimesteni läbi erinevate kanalite ja meetodikate. Nügimiseksperdid peavad väga oluliseks, et inimese käitumise mõjutamise eesmärgiga avalikustatav info ei oleks segadust tekitav ega eksitav.¹⁶² Sama põhimõtet tuleb järgida ka haldusmenetluses mis tahes väljastatava info kohta - nii konkreetsele isikule kui ka avalikkusele teabe andmisel tuleb püüda vältida väärarvamuste tekkimist.¹⁶³

Isikutele teabe edastamise viise on mitmeid, magistratöös käsitletakse kolme isikute teavitamise viisi: teavituskampaaniate läbiviimist, personaalsete teavituskirjade saatmist ja maksualase võrdlusinfo esitamist.

2.2.2.1. Teavituskampaaniad

a) Maksu- ja tolliameti praktika kirjeldus

Maksu- ja tolliameti tellimisel on läbi viidud 2009. a ja 2018. a uuringud^{164,165}, mille eesmärgiks on selgitada välja inimeste suhtumist maksukohustuste täitmisel. Kahe uuringu tulemuste võrdlus näitab, et inimeste maksualane teadlikkus on üheksa aastaga oluliselt tõusnud. Kui näiteks 2009. a ei näinud maksude kogumise ja riigi poolt osutatavate teenuste

¹⁶⁰ Maksu- ja tolliameti arengukava 2013-2016. Kokkuvõte 2016. Aprill 2017. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/arengukava_2016a_kokkuvote.pdf

¹⁶¹ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri.

¹⁶² Sunstein, C.R. *Empirically Informed Regulation*. Lk 1371.

¹⁶³ Aedmaa, A., jt. Lk 479.

¹⁶⁴ Maksuhoiakute kampaania. Maksu- ja Tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/kampaaniad/maksuhoiakute-kampaania>

¹⁶⁵ Eesti elanike maksutahte uuring 2018. KANTAR EMOR. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/maksutahte_uuring_aruanne_2018.pdf

vahel seost 52% vastanutest¹⁶⁶, siis 2018.a uuringu tulemus näitas, et selliseid inimesi oli küsitlusele vastanutest 17%.¹⁶⁷ Kindlasti on inimeste maksualase teadlikkuse paranemisel mitmeid põhjuseid, kuid oma osa on maksualase info aktiivsel jagamisel avalikkusega.

Inimeste maksuteadlikkuse tõstmiseks on Eesti maksuhaldur läbi viinud teavituskampaaniaid nii meedias kui ka näiteks koolides,¹⁶⁸ et teadvustada maksude mittemaksmise tagajärgi riigi toimimisele, viidates eelkõige inimest ennast mõjutavatele aspektidele nt sotsiaalsete tagatiste puudumisele. Maksuhalduri poolt läbi viidud teavituskampaaniate eesmärk on erinev. Näiteks üldise teadlikkuse tõstmine - kuidas kasutab riik maksuraha ja kuidas see mõjutab inimesele riigi poolt pakutavaid teenuseid¹⁶⁹ või teadvustades ebaseadusliku tegevusega kaasnevaid personaalseid riske (nt salasingarettide tarbimise vastased kampaaniad)¹⁷⁰ või osundamine teatud maksude ja inimese sotsiaalsete tagatiste seostele (nt ümbrikupalga vastane kampaania)¹⁷¹.

Autori hinnangul pole nende kampaaniate puhul tegemist pelgalt üldise teabe esitamisega, vaid inimese käitumise suunamisega maksukuulekamate valikute poole, pannes inimest mõtlema oma tänaste käitumisharjumuste mõistlikkuse üle.

b) Kasutatud nügimistehnika

Teavituskampaaniat, kui kodanike teadlikkuse tõstmise meetet, nimetatakse õiguskirjanduses nügimistehnikana üsna sageli. Lähtudes C. R. Sunsteini käsitlusest, tuleb teavituskampaania lugeda harivaks nügimiseks, sest üldjuhul eeldab kampaania käigus edastatud informatsioon inimeselt täiendavat mõttetegevust (töötab mõtlemise süsteem 2), et analüüsida saadud teavet ja seejärel korrigeerida oma käitumisharjumusi. Samas on mõned riigid praktikas kasutatud teavitusi, mis on suunatud inimese alateadlikkuse mõjutamisele ja kiirele mõtlemisele (mõtlemise süsteemile 1). Selliseks näiteks on kiirtee alguses olev plakat, millel kujutatakse ilmekalt autoavarii sündmuskohta.¹⁷²

Teavituskampaaniate kaudu juhitakse inimese tähelepanu probleemsetele valdkondadele, mis osas soovitakse inimeste hoiakute ja käitumisharjumuste muututust. Inimesel on valikuvabadus saadud teabe alusel oma käitumist muuta või mitte. Teavituskampaaniad

¹⁶⁶ Maksuhoiakute kampaania.

¹⁶⁷ Eesti elanike maksutahte uuring 2018. Lk 12.

¹⁶⁸ Maksu- ja tolliameti postitus Facebook kontol. <https://www.facebook.com/tagasikooli/posts/kuidas-tutvustada-noortele-maksu-ja-tolliameti-tegevust-sellisest-tunnist-ei-ole/883869071681092/>

¹⁶⁹ Maksuhoiakute kampaania.

¹⁷⁰ Salasingarettide vastane kampaania. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/kampaaniad/salasingarettide-vastane-kampaania>

¹⁷¹ Elu hoidja. Maksu- ja Tolliameti. Arvutivõrgus: <https://palk.emta.ee/>

¹⁷² Alemanno, A. Spina, A. p.4.3.

aitavad inimesel hõlpsamini teadvustada seoseid tema käitumise ja riigi ootuste vahel. Inimesel on võimalus oma teadmisi parendada ning vältida võimalikke maksuhalduri regulatiivseid meetmeid, mis võivad saada osaks inimese mitteõiguspärasel tegutsemisel.

Õiguslalases kirjanduses on teavituskampaaniate puhul välja toodud asjaolu, et haldusorgani teavitus ei tohi toetada valitsuse poliitilist propagandat. Mõni kord võib see piir olla üsna hlgune, aga see on tõenäolisem olukordades, mis puudutavad teavituskampaaniaid teemadel, kus on teada poliitiline ja sotsiaalne vastasseis (nt keskkonnateemad).¹⁷³ Seega on teavituskampaaniad isikute maksuteadlikkuse tõstmiseks asjakohane nlgimistehnika, kuid väga hoollega tuleb hinnata edastava sõnumi sisu ja proportsionaalsust.

Maksu- ja tolliameti poolt läbiviidud teavituskampaaniatele kui inimeste maksualasele nlgimisele, viitab ka Euroopa Komisjoni Teadusuuringute Ühiskeskuse avaldatud liikmesriikide nlgimispraktikate kokkuvõte.¹⁷⁴

c) Meetme maksuõiguslik käsitus

Tavaliselt inimesed ei teadvusta, et teavituskampaania või haldusorgani poolt tellitud reklaamplakat on samuti riigivõimu teostamine, sest nendest toimingutest ei nähtu otsest avaliku võimu teostamist. See kindlasti ei tähenda, et avalikud teavituskampaaniad saavad toimuvad õiguslikus vaakumis, kuid seda abinõu kasutavad riigiasutused ei rakenda ühiskondlike probleemide lahendamiseks õigust *stricto sensu*, vaid aruka mõtlemise alternatiive.¹⁷⁵ Teavituskampaania läbiviimine tähendab Eesti haldusõiguse kontekstis haldustoimingut.

Teavituskampaaniate läbiviimine on üks võimalusi täita haldusorganil avalikkuse teavitamise kohustust vastava valdkonna päevakajalistest teemadest ja samuti tõsta üldist õigusteadlikkust, mille tulemusena võiks vähendada vajadus inimeste mitteteadlikkusest tulenevate regulatiivsete meetmete kohaldamise järele. Teavituskampaaniaid on edukalt Eesti haldusmaastikul kasutatatud juba pikka aega nt sotsiaalvaldkonna teemadel, liiklusohutuse küsimustes, keskkonnakaitsealase teadlikkuse tõstmisel jne.

Halduse üldpõhimõtted näevad ette, et haldusorgan annab oma pädevusvaldkonnas avalikkusele teavet. Inimeste käitumise mõjutamine ehk nlgimine avaldub eeskätt selles, kuidas teave inimeseni viiakse. Mõjuva sõnumi koostamisel tuleb hoolikalt kontrollida antava

¹⁷³ Alemanno, A. Spina, A. Lk 446.

¹⁷⁴ *Behavioural Insights Applied to Policy ESTONIA Country Overview. Joint Research Center. European Commission.* Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc-biap2016-estonia_en.pdf Lk.3

¹⁷⁵ *Ibid*

teabe täpsust, sest haldusorgan ei tohi anda teadvalt eksitavat, tegelikkusele mittevastavat või ebaõiget teavet ning kahtluse korral tuleb täiendavalt kontrollida väljastatava teabe õigsust ja vastavust tegelikkusele (AvTS § 9 lg 2 p 8). Maksuõiguse osas ei ole teavituskampaaniate läbiviimisel erisusi võrreldes halduse üldpõhimõtetega avalikkuse teavitamisel.

2.2.2.2. Teavituskirjade saatmine

a) Maksu- ja tolliameti praktika kirjeldus

Kui teavituskampaaniad on suunatud avalikkusele ja inimene peab enda puutumuse teemaga ise ära tundma, siis maksu- ja tolliameti poolt konkreetsele sihtrühmale adresseeritud personaalsete teavituskirjade eesmärgiks on kindlate inimeste maksukäitumise muutmine.

Sarnaselt mitmete teiste riikide praktikale, on ka Eestis uuritud erineva funktsionaalstiiliga kirjade mõju maksumaksja käitumisele. Maksu- ja tolliamet saatis aprillis 2016 e-kirjaga meeldetuletuse tähtajaks tasumata maamaksu¹⁷⁶ kohta 6300 isikule, kes jagati kolmeks grupiks, igas grupis 2100 isikut.. Lisaks kolmele grupile maksumaksjatele, kes said teavituskirja, jälgiti ka nõ kontrollgrupi (samuti 2100 isikut) maamaksu nõuete tasumist. Kolmele grupile saadetud meeldetuletuskirjade sisu tulenes samast eesmärgist – nõuda sisse maksuvõlg, kuid teate sõnum anti edasi erinevas stiilis. Esimene grupp sai teate, mille tekst oli ametlik ja sisaldas viiteid õigusaktidele. Teine grupp sai teate, mille tekst rõhus isiku kui maaomaniku kohustustele ning kolmanda grupi tekst viitas riigi ja isiku vahelisele usaldusele. Saadetud teadete tekstidega saab täpsemalt tutvuda magistritöö lisades 1a-1c.

Eesti maksumaksjate seas läbi viidud eksperiment näitas, et kõige mõjusam tekst maksuhalduri poolt soovitud tulemuse saavutamiseks ehk maksuvõla tasumiseks oli tavapärase ametliku sisuga tekst, mis võib autori hinnangul mõjuda isegi mõnevõrra ähvardavalt. Leebe alatooniga kirjade saajad olid teavituskirja järgselt maksukohustuste tasumisega mõnevõrra tagasihoidlikumad. Samas näitas eksperimendi tulemus selgelt, et kui maksumaksjale tema täitma kohustust meelde ei tuletata (nn kontrollgrupp), siis võibki hinnanguliselt pool maksuvõlast jääda tasumata¹⁷⁷, sest inimestel ei pruugi selline kohustus meeles olla. Seega on enne regulatiivsete meetmete rakendamist teavituskirja saatmine asjakohane meede tuletamaks maksumaksjatele meelde oma kohustusi.

¹⁷⁶ Maamaksuseaduse § 7 lg 1 kohaselt on maamaksu esimese osa tasumise tähtaeg 31. märts.

¹⁷⁷ Teavituskirjade alusel toimunud maksude tasumise osakaalud on toodud magistritöö lisas 2.

Lisaks uuriti teavituskirja saanud isikutelt läbi soovitusindeksi hinnangut teavituskirja saatmise teenusele. Tagasiside näitas, et kõik teavituskirja saajad olid riigipoolse meeldetuletusteenusega rahul, kuid mõnevõrra madalam oli rahuloluindeks ametliku sisuga kirja saajatel. Seega andis ametliku sisuga teavitus kõige parema tulemuse maksuvõlgade tasumisel, kuid riigipoolset ametlikku ja reserveeritud sõnumit hindab inimene kõige vähem. Ülevaatlik tabel eksperimendi tulemustest on toodud magistritöö lisas 2.

b) Kasutatud nügimistehnika

Nügimise eksperdid on üksmeelsel seisukohal, et meeldetuletustena informatsiooni viimine sihtrühmani on nügimine.¹⁷⁸ Nügimiseks tuleb esitada inimesele õigel ajal ja viisil informatsiooni, mis lihtsustab tal endale kasuliku valiku tegemist sh võimalust jätta valik tegemata. Maksuvõla meeldetuletuse puhul on tegemist autori hinnangul mittehariva nügimisega, mis aitab isikul kiiresti kohustuse täita, kuid täiendavat teadmist sellest teavitusest ei teki. Samas teenibki meeldetuletus seda eesmärki, et maksukohustus saaks võimalikult kiiresti täidetud.

Mõjusamaks inimese käitumise suunamiseks ei ole oluline üksnes teavituskirja edastamine, vaid veelgi olulisem on kuidas on sõnumi sisu esitatud st milline stiil paneb inimesed tegutsema. Teavituskirjade saatmisel on üheks oluliseks komponendiks lihtne ja selge keel, et adressaat saaks kirjas toodud sõnumist aru ja oskaks enda olukorda samastada kirjas tooduga. Teiste riikide kogemus näitab, et mida personaalsem ja tajutava olustikuga samastatav on kirja sisu, seda paremini võtavad kirja adressaadid teate vastu ja reageerivad vastavalt kirja saatja ootustele.¹⁷⁹

c) Meetme maksuõiguslik käsitlus

Haldusmenetluse üldpõhimõtted näevad ette, et haldusorgan peab menetluse läbi viima eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslikku isikutele (HMS § 5 lg 2). Sama mõtet kannab ka MKS § 10 lg 3. Üks maksu- ja tolliameti ülesannetest on maksuvõlgade sissenõudmine, mis on sätestatud MKS § 10 lg 2 p-s 3. Seega on maksuhalduril kohustus valida maksuvõlgade sissenõudmiseks kõige efektiivsem meede.

¹⁷⁸ Sunstein, C. R. *Empirically Informed Regulation*, Lk 1366.

¹⁷⁹ *Fraud, error and debt: behavioural insights team paper. The Behavioural Insights Team*. Lk 22-24.
Arvutivõrgus: <https://www.bi.team/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper/>

Maksuhaldurile annab MKS § 12 kaalutusõiguse, mis võimaldab olukorras, kus seadus võimaldab valida erinevate abinõude vahel, valida kooskõlas õiguse üldpõhimõtetega haldusülesande täitmiseks sobiv abinõu. Maksuvõla sissenõudmisel on maksuhalduril valida kahe abinõu vahel, kas rakendada regulatiivseid meetmeid ja alustada MKS § 122 jj alusel maksuvõla sundtäitmist või kasutada mitteregulatiivseid meetmeid ja saata maksuvõlgastele meeldetuletus. Mõistagi on haldusakti ja meeldetuletuse vahel erinevad õiguslikud järelmid nii maksumaksjale kui maksuhaldurile. Antud juhul valis maksuhaldur maksumaksjale võrreldes sundtäitmise alustamisega vähem koormavama meetme, teavituskirja saatmise.

Haldusasutuse poolt isikute teavitamise olulistes küsimustes tuleneb heast haldustavast, mis tuleneb põhiseaduse §-st 14. Hea halduse tähendab muuhulgas ka seda, et avaliku võimu tegevus peab olema kodanikusõbralik ning kodanikku kui avaliku teenuse klienti võimalikult hästi teenindav.¹⁸⁰

Kuigi hea haldustava näeb ette haldusorgani poolt isiku teavitamise haldusmenetluses, on MKS §-s 14¹ toodud eraldi välja võimalus maksukohustuslastele teavituste edastamise kohta. Eelnõu seletuskiri selgitab, et maksuhaldur võib omal algatusel saata maksukohustuslase meeldetuletusi ja muud maksukohustuslast puudutavat informatiivse tähendusega, s.t ilma juriidilise tähenduseta teavet. Hea halduse põhimõtte kohaselt toimub isiku teavitamine kaalutletult (valikuliselt ja põhjendatult), üksnes juhtudel, kus maksuhalduri poolne meeldetuletus võib konkreetsele maksumaksjale tema MKS-st või maksuseadusest tuleneva kohustuse korrektsel täitmisel tõepoolest kasuks tulla.¹⁸¹ Arvestades asjaolu, et nügimisel peab olema inimese heaolu parandav eesmärk, on teavituskirjade ja meeldetuletuste saatmine nügimise eesmärgil sätte mõttega kooskõlas.

Meeldetuletus tähtjaks tasumata maksusummast on kahtlemata maksumaksjale oluline teave, mida haldusorgan peaks omal algatusel isikule jagama, sest tähtjaks täitmata maksukohustus toob kaasa intressikohustuse (MKS § 115 lg 1). Kui maksuhaldur maksumaksjat ei teavita, siis võib isikule teadmatusel lisanduda olulises summas täiendavaid rahalisi kohustusi. Lisaks on võlasumma sissenõudmiseks meeldetuletuse saatmine kodanikusõbralikum meede kui alustada kohestelt sundtäitmise toimingutega.

¹⁸⁰ Aedmaa, A., jt. Lk 159.

¹⁸¹ Maksukorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (414 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea0f1693-6935-46ba-a4be-725a1c7fe046>

2.2.2.3. Maksualase võrdlusinfo avaldamine

a) Maksu- ja tolliameti praktika kirjeldus

Maksu- ja tolliamet on loomas isikupõhise maksustatistika esitamise moodulit¹⁸², mille eesmärgiks on mõjutada maksumaksjaid maksukuulekamalt käituma läbi isiku maksuriskide teadvustamise. Esimest versiooni sellest moodulist on saanud juriidilisest isikust maksumaksjad kasutada alates 2017. aasta oktoobrist portaalis e-maksuamet/e-toll.¹⁸³ Esitatud teave peegeldab maksu- ja tolliameti poolt maksumaksja maksukäitumisele antud koondhinnangut viie kriteeriumi lõikes: ettevõtte maksuvõlg, deklaratsioonide esitamine, läbiviidud maksumenetlused, ettevõtte maksu- ja tollialased süüteod ja juhatuse liikme taust maksundusega seondult. Maksumaksjale omistatakse hinnang neljatasemelisel skaalal - alates väga heast kuni väga halvani, vastavalt tema maksukäitumise kriteeriumite tulemusele.¹⁸⁴

Kui praegune maksukäitumise koondhinnang sisaldab nõ faktipõhiseid andmeid, siis edaspidi on maksu- ja tolliametil plaanis lisada maksumaksjale tagasipeegeldatavate andmete hulka maksuriskide hindamise kriteeriumid, mis annavad maksumaksjale võrdlusinfot maksustamisega seotud andmetest võrreldes teiste maksumaksjate agregeeritud andmetega teatud majandussektoris või piirkonnas.¹⁸⁵

b) Kasutatud nügimistehnika

Kas haldusorgani poolt teabe andmine isikule on oma olemuselt nügimine või mitte, see sõltub teabe esitamise viisist. Selleks, et andmete avalikustamine töötaks nügimistehnikana peab info olema adekvaatne, tähendusrikas ja kasulik.¹⁸⁶ Nügimise eksperdid peavad üheks mõjusaks nügimistehnikaks tagasisidestada isikule võrdlusinfot tema tegutsemist iseloomustavate näitajate kohta teatud valdkonnas võrreldes teiste sarnastesse gruppidesse kuuluvate isikutega.¹⁸⁷ Inimeste käitumist mõjutavad oluliselt sotsiaalsed väärtushinnangud ja tõekspidamised, inimestele on oluline nende reputatsioon ja teadmine mida teised minust arvavad.

¹⁸² Maksuamet loob maailmas ainukordset e-teenust, mida saad kasutama hakata juba sügisest. Arvutivõrgus: <https://raha.geenius.ee/rubriik/uudis/maksuamet-loob-maailmas-ainukordset-e-teenust-mida-saad-kasutama-hakata-juba-sugisest/>

¹⁸³ E-maksuameti/e-tolli rubriigi „Teated“ alamrubriigis „Maksukäitumine“ (31.03.2018)

¹⁸⁴ Ettevõtja näeb e-MTAs enda maksukäitumise hinnangut. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/ettevotja-naeb-e-mtas-enda-maksukaitumise-hinnangut>

¹⁸⁵ Maksuamet loob maailmas ainukordset e-teenust, mida saad kasutama hakata juba sügisest.

¹⁸⁶ Alemanno, A. Spina, A. Lk 438.

¹⁸⁷ Thaler, R. H., Sunstein, C. R. Nügimine. Lk 81.

Seega on maksumaksjale maksualase faktiinfo koos hinnanguga kuvamine ja maksualase võrdlusinfo esitlemine käsitletavad hariva nügimisenä, sest isikule antakse teavet, kuidas tema ettevõttel võrreldes teiste sama majandussektori ettevõtjatega läheb ning see info võimaldab tal oma maksukäitumist soovi korral korrigeerida.

c) Meetme maksuõiguslik käsitlus

Põhiseaduse § 44 lg-st 2 tuleneb isiku õigus seaduses sätestatud korras tutvuda tema kohta riigiasutuste poolt kogutud andmetega, samasisuline säte on ka MKS § 14 lg-s 3. Arvestades tänapäevaseid digitaalseid andmehalduse vahendeid, on eelduslik, et riigiasutused kasutavad andmete kättesaadavaks tegemiseks kaasaegseid infotehnoloogilisi vahendeid. e-teenuste kasutajatele saab maksuhaldur pakkuda olulist osa maksukohustuslase kohta kogutud teabest reaalajas. Seega isiku kohta käivate maksuandmete kättesaadavaks tegemine on maksuhaldurile kohustus, kuid andmete esitlemise viis on õiguslikult komplitseeritum küsimus.

Eesti õiguskirjanduses on esitatud haldusorgani poolt väärtushinnangute andmise osas mõnevõrra kriitiline seisukoht: „Väärtushinnangute (kommentaarid, et miski on halb ja miski hea) esitamisega tuleb avalikul haldusel olla ettevaatlik. Hinnangud inimestele, nende tegudele ja nähtustele peavad kujunema ühiskonnas vaba diskussiooni vormis, mitte riikliku ajuloputuse tulemusena. Siiski on hinnangute andmine ja ka agressiivsemad auditooriumi mõjutusmeetodid tihti hädavajalikud üldise kasu eesmärgil või elu, tervise jm väärtuste kaitsel (nt turvavõõga sõitmise propageerimine, tarbijate hoiatamine ohtliku kauba eest). Väärtushinnangute andmine võib olla vajalik ka info arusaadavuse tagamiseks.“¹⁸⁸ Kuigi praegu ei anta hinnanguid füüsiliste isikute maksukäitumise kohta, tuleb edasiste arenduste osas seda asjaolu silmas pidada.

Antud juhul annab maksuhaldur hinnanguga ettevõtjale tagasisidet tema maksukäitumise kohta. Loomulikult võib maksumaksjatel, kelle osas on maksuhalduri hinnang positiivne, tahtmine seda väärtushinnangut teistega jagada, kuid see on juba maksumaksja enda otsus, kas seda infot jagada avalikkusega. Seega ei näe magistritöö autor siin isiku õiguste riivet, sest hinnang kujuneb isikule endale teadaolevate faktiliste andmete alusel. Kuidas see info isikute maksukäitumist muudab, selgub mõne aja pärast, kuid isikupõhiste maksuriskide avaldamine annab maksumaksjale võimaluse ise oma maksukäitumist muuta ja seega hilisemaid maksumenetlusi vältida.

¹⁸⁸ Aedmaa, A., jt. Lk 479.

Sarnast maksualase võrdlusinfo avaldamist kasutas maksu- ja tolliamet mõned aastad tagasi¹⁸⁹ ettevõtjatele saadetud kirjades „Informatsiooni küsimine kontrollivajaduse väljaselgitamiseks“, kuivõrd toonastes kirjades nõudis maksu- ja tolliamet ettevõtjalt ka täiendavate andmete esitamist kontrollivajaduse väljaselgitamiseks, luges kohus vastava praktika õigusvastaseks.¹⁹⁰ Seega lõppes MTA katse maksustatistikaga maksumaksjaid mõjutada liigselt agressiivse hoiaku tõttu üsna varajases staadiumis. Olgu siinkohal mainitud, et kaebaja möönis oma kaebuses kohtule, et maksuhalduril oleks lubatav ettevõtja maksukäitumise osas kahtlusi üles näidata: „/.../mõistetav oleks maksude laekumise seisukohalt kirja saatmine, milles maksuhaldur juhib tähelepanu kahtlustele, kuid isikute maksukäitumine ning selle võimalik muutmine peaks jääma iga isiku enda südametunnistusele.“¹⁹¹

2.2.3. Nõustamine järelevalveliste tegevuste asemel

a) Maksu- ja tolliameti praktika kirjeldus

Ressursimahukatele kontrollimenetlustele on maksuhaldur otsinud alternatiivseid lahendusi juba mõnda aega. Üheks abinõuks on kontrollile eelnevate hoiatuskirjade saatmine isikutele, kelle suhtes on tekkinud õigusrikkumise kahtlus (nt deklareerimata töötasude ehk ümbrikupalga maksmise või fiktiivsete kuluarvete kasutamise kohta), tehakse ettepanek maksuarvestus üle vaadata. Paljud adressaadid saavad vihjest aru ning lõpetavad õigusrikkumise, mistõttu nende kontrollimisest loobutakse.¹⁹² Mõjuvama teksti huvides on maksu- ja tolliamet kasutanud teavituskirja koostamisel käitumisteaduslike teooriate ekspertide abi. Ehitusettevõtjatele saadetud e-kirja, milles osundati ümbrikupalga maksmise tagajärgedest töötajale, tööandjale ja riigile, adressaadid tasusid seitse protsenti rohkem makse võrreldes nendega, kes kirja ei saanud.¹⁹³ Seega võib tähelepanu juhtiva kirjaga saavutada sarnase tulemuse kui regulatiivse maksumenetluse läbiviimisega.

Kirjade saatmisele lisaks on maksuhaldur hakanud praktiseerima maksumaksjate personaalset nõustamist teemades, kus maksustamise põhimõtted on keerulised või halduspraktika on

¹⁸⁹ Maksuhaldur annab 1300 ettevõttele võimaluse parandada oma maksukäitumist. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/maksuhaldur-annab-1300-ettevottele-voimaluse-parandada-oma-maksukaitumist>

¹⁹⁰ TlnHK 17.08.2012 otsus nr 3-12-1089.

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Lehis, L. Lk 136.

¹⁹³ Praxis aitab maksuametil ümbrikupalkasid vähendada. Kajastused. Praxis. Arvutivõrgus: <http://www.praxis.ee/kajastused/praxis-aitas-maksuametil-umbrikupalkasid-vahendada/>

oluliselt muutunud. Maksu- ja tolliamet on sarnaseid nõustamisi läbi viinud juba varasematel aastatel. Näiteks teavitas maksuhaldur 2016. aastal suveürituste korraldajaid ajutise tööjõu töötamise registrisse kandmise vajadusest, mis suurenes oluliselt töötamise registrisse kantud lühiajaliste töösuhete arv.¹⁹⁴ Üheks viimaseks päevakajaliseks teemaks, mis osas maksuhaldur nõustamist läbi viis oli töötasu ja dividendide maksmise põhimõtete alane nõustamine.¹⁹⁵

b) Kasutatud nügimistehnika

Pädeva eksperdi või ametniku poolset nõustamist loetakse nügimistehnikaks. Nõustamist saab käsitleda kui soovitude andmist, sest ametnik annab maksumaksjale nõu kuidas on õige maksualaselt käituda. Teatud rolli inimese edasisel käitumisel mängib ka personaalne vahetu kontakt, siinjuures on väga oluline hea väljendusoskus ja elementaarne viisakus. Peale nõustamist on maksumaksjal valik, kas ta järgib maksuhalduri poolt antud soovitusi või mitte. Vahetu suhtlemine on käsitletav hariva nügimisena, sest isikule antakse soovituslikku teavet ja eeldatakse, et teave on talle asjakohane ning maksumaksja hakkab edaspidi tegutsema vastavalt soovitatule.

c) Meetme maksuõiguslik käsitlus

Maksu- ja tolliameti kohustus kontrollida maksude arvestamise ja tasumise õigsust ning jälgida, et makse tasutakse ja maksusoodustusi kohaldatakse seadusega sätestatud suuruses ja korras tuleneb MKS § 10 lg 2 p-st 1. MKS §-12 annab maksuhaldurile kaalutlusõiguse kuidas ja kelle suhtes maksumenetlusi läbi viia, sest kõigi maksumaksjate osas ei ole ratsionaalne kontrollimenetlusi läbi viia. Uurimispõhimõtte kohaselt (MKS § 11 lg 2) tuleb maksuhalduril valida menetluseks kõige sobivam abinõu st kontrollimenetluse läbiviimine ei kohustuslik ning võib kasutada ka mitteregulatiivseid meetmeid. Uurimispõhimõtet on sisustatud kui isiku tegeliku tahte väljaselgitamist, et nõnda kõrvaldada isiku asjatundmatus, mis võib takistada õige otsuse tegemist. Haldusorgani ülesandeks on ka erialaste teadmiste ning praktiliste kogemuste puudumisest tingitud ebavõrdsuste tasandamine menetlusosaliste vahel.¹⁹⁶

Uurimispõhimõtte kohaldamisel võibki selguda, et maksumaksja vajabki antud teemal maksualast nõustamist. HMS § 36 lg 1 nimetatud nõustamiskohustus on üks osa hea halduse

¹⁹⁴ Ettevõtjate nõustamine tõi registrisse üle 1000 täiendava töötaja. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus:

<https://www.emta.ee/et/uudised/ettevotjate-noustamine-toi-registrisse-ule-1000-taiendava-tootaja>

¹⁹⁵ MTA soovib nõustamise abil vähendada töötasu asemel dividendide maksmise probleemi. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-soovib-noustamise-abil-vahendada-tootasu-ase-mel-dividendide-maksmise-probleemi>

¹⁹⁶ Aedmaa, A., jt. Lk 159.

põhimõttest.¹⁹⁷ Abi vajava isiku juhendamine ning nõustamine on loominguine protsess, mistõttu vajalikud selgitused tuleb ametnikel tihti alles välja otsida ning kogutud info isikule arusaadavalt selgeks teha.¹⁹⁸ Haldusorganitel on seda suurem nõustamiskohustus, mida suurem on nõustamisega ärahoitav kahju ning mida komplitseeritum on õiguslik olukord, kus isik peab tegutsema.¹⁹⁹ Arvestades maksuõiguse valdkonna keerukust, on mõistetav, et ühes või teises küsimuses tuleb maksumaksjaid nõustada, et hoida ära inimese vähesest teadlikkusest tulenev maksukahju riigile ning maksumaksjale lisanduvad maksuintressid vales maksuarvestusest tulenevalt. Mõistlik on maksude valearvestusi vältida, mitte avastada neid hilisemas kontrollimenetluses.

Suhtluses maksumaksjaga tuleb ametnikul juhendada ametniku eetikakoodeksist, sest nõustamise puhul on oluline jälgida, et ametnik ei muutuks menetlusosalise tahte vahetuks suunajaks ja mõjutajaks, samas peab ametnik menetlusosalist aitama õigete valikute tegemisel ning juhtima tähelepanu mõningate valikutega kaasneda võivatele negatiivsetele või positiivsetele tagajärgedele.²⁰⁰

2.2.4. Maksuandmete faktipõhine avaldamine

a) Maksu- ja tolliameti praktika kirjeldus

Kuigi maksumenetluses kogutud andmetele kehtib üldjuhul maksusalduse põhimõte (MKS § 26), siis on seadusandja näinud ette teatud maksustamisega seotud isikustatud andmed, mida on maksuhaldur kohustatud avaldama. MKS §-s 27 on loetletud avalikud andmed, mida maksu- ja tolliametil on õigus kolmandatele isikutele ilma maksumaksja nõusolekuta avaldada. Avalike andmete hulka kuuluvad mh MKS § 27 lg 1 p 4 kohaselt tasumata rahalised kohustused (v.a arvestuslik intress), mille kogusumma on üle 100 euro²⁰¹ ja MKS § 27 lõigete 3, 5 ja 6 alusel ettevõtjate poolt tasutud maksusummad, käive ja töötajate arv.²⁰² Maksu- ja tolliamet esitab need andmed faktipõhiste andmetena st ei lisa hinnanguid maksumaksja maksukäitumise kohta. Järeldused isiku maksukäitumise kohta teeb iga andmete kasutaja iseseisvalt.

¹⁹⁷ Aedmaa, A., jt. Lk 172.

¹⁹⁸ *Ibid.* Lk 160.

¹⁹⁹ Aedmaa, A.

²⁰⁰ Aedmaa, A., jt. Lk 163-164.

²⁰¹ Võlapäring. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://maasikas.emta.ee/saqu/public/taxdebt?lang=et>

²⁰² Tasutud maksud, käive ja töötajate arv. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/maksulaekumine-statistika/tasutud-maksud-kaive-ja-tootajate-arv>

b) Kasutatud nügimistehnika

Inimese käitumise ja nügimistehnikate mõjususe uurijad on mitmetes uurimustes välja toonud, et andmete avalikustamine ja läbipaistvuse tekitamine mõjutab inimese käitumist märgatavalt.²⁰³ Üheks inimese käitumist muutvaks teguriks võib olla ka nõ häbistava sisuga teabe avalikustamine.²⁰⁴ Isiku maksuvõla avaldamine on kahtlemata negatiivse varjundiga teave isiku kohta, mis võib muuta teiste isikute suhtumist maksumaksjasse. Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et info õigusrikkumiste ja võlgade kohta mõjub aga karistavalt. Seejuures ei ole „säärase“ karistuse raskus avaliku võimu poolt kontrollitav, sest avalikustamisega kaasneva häbi suurus sõltub avalikkuse reaktsioonist, mis ei juhindu tihti mitte süüteo tegelikust raskusest, vaid juhuslikest, tihti meediapoolse manipuleerimise tulemusena kujunevatest kriteeriumitest.²⁰⁵

Maksumaksjate isikupõhiste maksuandmete avaldamine on hariv nügimisvõte, sest isik peab oma käitumisharjumuste muutmiseks tegema analüüse ja leidma lahendusi oma maksukäitumise muutmiseks. Kuivõrd on tegemist nügimisega, mille rakendamiseks on avajalik eraldi õiguslik regulatsioon, siis käsitletakse seda paternalistliku nügimisega.

c) Meetme maksuõiguslik käsitus

Läbipaistvuse tekitamine on üks olulisemaid põhimõtteid haldusmenetluses. Üldreeglina on haldusmenetlus avalik (HMS § 7 lg 1), kuid maksuasjade eripärast tulenevalt on maksumenetluses kogutud teabe avaldamine keelatud.²⁰⁶ MKSi kohaselt on üldpõhimõtteks, et maksukohustuslasega seotud andmed on salastatud, välja arvatud seadusest tulenevad erandid.²⁰⁷ Peamised õigusaktid, mis reguleerivad Eesti maksuõiguses isikupõhiste maksuandmete avaldamist on AvTS, Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmäärus, IKS, MTVS ja MKS. Maksustamisega seotud isikustatud andmete avaldamist reguleerib MKS § 26-30. Andmed, mille avaldamine on igaühele lubatud, on toodud MKS §-s 27.

Õiguskirjanduses on leitud, et isiku mainet kahjustava teabe avaldamisel tuleb igal üksikul juhul kaaluda, kas see aitab kaasa mingite avalike eesmärkide saavutamisele.²⁰⁸ MKSi seletuskiri avab isikupõhiste andmete avaldamise eesmärgi järgmiselt: "Läbi avaliku võrdluse on isikud paremini motiveeritud maksukohustust täitma. Maksukuulekas käitumine ja reaalse

²⁰³ Sunstein, C.R. *Empirically Informed Regulation*. Lk 1421.

²⁰⁴ Galle, B. *Tax, Command or Nudge: Evaluating the New Regulation*, *Texas Law Review*. Vol 92. 2014. Lk 856.

²⁰⁵ Aedmaa, A., jt. Lk 477.

²⁰⁶ Lehis, L. Lk 67.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ Aedmaa, A., jt. Lk 476.

maksude tasumise kuvamine soodustab isiku suhtes positiivse kuvandi loomist avalikkuse ees. Avalik arvamus, mis kujundab maksukohustuslase avalikku kuvandit, on mõjus vahend isiku õiguskuulekale käitumisele suunamiseks.²⁰⁹ Seega aitab andmete avalikustamine vähendada maksuhalduri regulatiivset tegevust maksukohustuste täitmise tagamisel. Teisalt on õiguskirjanduses väljendatud ka alternatiivset seisukohta, et maksuvõlgade avalikustamise asemel võiks maksuhaldur kasutada hoopis rohkem regulatiivseid meetmeid, sest nende mõju on kontrollitavam kui avalikkuse reaktsioon: „/.../ õige põhimõte oleks see: maksuvõlglaste kohta info avaldamine on lubatud seal, kus teisiti ei ole võimalik teda oma kohustust täitma sundida. Üldjuhul aga on riigi käsutuses küllalt repressiivseid vahendeid sundimaks maksumaksjat oma kohustusi täitma.“²¹⁰ Internetis andmete avaldamisele järgnevale avaliku arvamuse reageeringule ja sellega kaasnevale inimese haavatavusele on viidanud ka õiguskantsler Ü. Madise juhtides haldusasutuste tähelepanu avaldatud andmete kvaliteedile ja avaldamise kestusele.²¹¹

Kuigi isikupõhiste andmete avalikustamine on tõhus meede inimeste käitumise suunamisel, võib isikute õiguste ja vabaduste riive olla väga intensiivne. Samas on selle meetme tasakaalustavaks jõuks ühiskonnas läbipaistvuse tekitamine. Seega, kas planeeritav abinõu on proportsionaalne, seda tuleb hinnata konkreetset eesmärki ja sihtrühma silmas pidades.

2.2.5. Eeltäidetud andmed maksudeklaratsioonis

a) Maksu- ja tolliameti praktika kirjeldus

Nagu magistritöö p-s 2.1.2. a) käsitletud, siis mitmetele riikidele uuenduslik e-tuludeklaratsioonide esitamine on praguseks saanud tavapäraseks halduspraktikaks.

Maksu- ja tolliamet on aastaid eeltäitnud füüsiliste isikute tuludeklaratsioonides maksuhaldurile teadaolevad tulude ja maksusoodustuste andmed, mis tagab andmete kajastamise õigetel andmeväljadel ning seeläbi korrektse maksuarvestuse. Kui isikul eeltäidetud andmetele täiendavat infot lisada ei ole, siis tuleb maksumaksjal ainult andmed kinnitada. Alates 2016. a on maksu- ja tolliamet koostöös Eestis tegutsevate jagamismajanduse ja ühisrahasutusplatvormidega loonud uusi e-lahendusi, mis võimaldavad

²⁰⁹ Maksukorralduse seaduse ja käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (680 SE) seletuskiri. Riigikogu. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a2a7820e-2e26-4de4-818f-0490cf5b008d>

²¹⁰ Aedmaa, A., jt. Lk 476.

²¹¹ Madise, Ü. Andmekogude andmete õigsus. Inimene digiühiskonnas. Õiguskantsleri aastaülevaade 2016/2017. Õiguskantsleri Kantselei. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2017/inimene-digihiskonnas>

inimesel hõlpsasti deklareerida jagamismajadusest teenitud tulu.²¹² Oma teenitud tulu andmete esitamine nendest portaalidest on inimesele vabatahtlik, talle jääb võimalus ise teenitud tulu andmed kokku arvutada ning neid deklareerida või mitte. Teenitud tulu andmete esitamise lihtsustamine mõjub inimese maksukäitumisele positiivselt. Maksu- ja tolliameti andmetel deklareeris 2016.aastal sõidujagamisega teenitud tulu 69 inimest, aga 2017.a juba 319 inimest, mis näitab, et lihtsama teenuse olemasolul eelistavad inimesed pigem oma maksukohustuse täita ja sellega ühiskonda panustada.²¹³

b) Kasutatud nügimistehnika

Eeltäitmise eesmärk on lihtsustada inimese jaoks maksudeklaratsiooni esitamise protsessi, sest maksuõiguse valdkond on tavainimesele üsna raskesti mõistetav ja liigne keerukus võib tekitada inimese deklaratsiooni esitamise kohustusest hoopis eemale hirmutada. Käitumisökonomika teadlaste hinnangul saab protsesside lihtsustuse ja andmete eeltäitmise abil väga hõlpsasti inimese käitumist suunata. Sama näitab ka maksu- ja tolliameti praktika. Andmete eeltäitmist loetakse mitteharivaks nügimiseks, sest inimesel endal suuresti mõtlemisülesanne puudub. Kindlasti ei saa väita, et maksudeklaratsioonide esitamisel mittehariva nügimistehnika kasutamine ei oleks mõistlik. Maksudeklaratsiooni korrektselt andmete sisestamine vajab head maksustamise põhimõtete tundmist, mida alati ei saa tavakodanikult eeldada. Seega on tavainimese jaoks keerulise kohustuse lihtsamaks (praktiliselt mõtlemisvabaks) muutmine väga asjakohane. Inimesed, kelle tuludest maksu- ja tolliametil ei ole täielikku ülevaadet nt välismaal teenitud tulu või tulu, millelt on tööandja jätnud tulumaksu tasumata, saavad e-deklaratsioonis andmeid parandada või kes ei soovi e-deklaratsiooni esitada, saab esitada maksudeklaratsiooni paberkandjal. Seega ei ole eeltäidetud andmed maksumaksjale siduvad.

Arvestades asjaolu, et Eestis on andmete eeltäitmisest saanud aastatepikkune tavapraktika ning andmete eeltäitmisest maksudeklaratsioonis on saanud maksumaksja õigustatud ootus, siis nügimise efekti e-deklaratsiooni esitamise võimalus enam ei oma. Pigem on nügimisena käsitletavad uued lahendused, millega võimaldatakse inimesetel täiendavalt teenitud tulu andmed hõlpsasti maksudeklaratsiooni kanda.

c) Meetme maksuõiguslik käsitus

²¹² MTA: tuludeklaratsiooni eeltäitmise võimalused laienevad. 26.01.2017. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-tuludeklaratsiooni-eeltaitmise-voimalused-laienevad>

²¹³ Uberi ja Taxify kaudu teenitud tulu deklareeriti kordades rohkem. 29.05.2017. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/uberi-ja-taxify-kaudu-teenitud-tulu-deklareeriti-kordades-rohkem>

Eesti haldusõiguses on elektroonne ja paberkandjal asjaajamine võrdsustatud, vastavasisulised õiguslikud alused on sätestatud HMS § 5 lg 6, § 14 lg 4. Elektroonsete avalike teenuste arendamise ja osutamise olulisus leiab kajastamist ka Eesti e-riigi harta²¹⁴ peatükis 3. Rõhutades menetlusprotsessi lihtsustamise olulisust, nimetatakse hartas ka eeltäidetud veebivormide kasutamisega kaasnevat muid positiivseid tegureid nagu andmete sisestamisel tehtavate vigade vähendamine ning inimeste ja ametnike aja kokkuhoid.²¹⁵

Füüsilise isiku tuludeklaratsiooni esitamise kohustus tuleneb TuMS § 44 lg-st 1 ning maksu- ja tolliameti poolt andmete eeltäitmise kohustus TuMS § 44 lg 1¹. Kui seadus näeb ette andmete eeltäitmise kohustuse, siis deklaratsiooni esitamise lihtsam menetlusloogika on maksuhalduri sisustada MKS § 10 lg-st 3 tulenevast menetlusökonomika põhimõttest.

Lihtsamate deklareerimisvõimalustega ei saa vältida deklareerimise protsessi kui sellise regulatiivsust, sest maksudeklaratsiooni esitamine lõppeb sõltumata menetlusprotsessi lihtsusest maksuhalduri poolt maksusumma kindlaks määramise ja maksuteate koostamisega (TuMS § 46 lg 1). Regulatiivsust vähendav mõju tuleneb eeskätt väiksemast järelevalveliste tegevuste mahust, sest kui inimestel on lihtne oma täiendavaid tulusid deklareerida ja nad seda aktiivselt kasutavad, siis on maksuhalduril vaja teha vähem kontrollimenetlusi.

Tulu andmete edastamine jagamismajanduse ja ühisrahasutusportaalidest maksu- ja tolliametile toimub inimese enda tahtel, mille osas on ta andnud vastavasisulise nõusoleku portaali omanikule. Nõusolekute haldamist reguleerib portaali omaniku ja inimese vaheline kokkulepe. Samas peab portaali omanik tagama, et maksu- ja tolliametile andmete edastamise nõusoleku võtmine ei toimuks vaikimis valiku põhimõttel. Vastavasisuline keeld on sätestatud Euroopa Liidu isikuandmete kaitse üldmääruse preambuli p-s 32 ja artiklis 7.²¹⁶

2.2.6. E-teenusena maksuvõla ajatamine - muuda protsess lihtsaks

a) Maksu- ja tolliameti praktika kirjeldus

Üheks maksumaksja jaoks lihtsama ja mugavama maksumenetluse näiteks tuludeklaratsioonide esitamise kõrval on maksuvõla ajatamine e-teenusena. Uuendatud teenus

²¹⁴ Igapäevased õigused e-riigis.

²¹⁵ *Ibid* p 20.

²¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). ELT L 119, 4.5.2016, lk 1—88

tehti maksumaksjatele iseteenindusportaalil e-maksuamet/e-toll kättesaadavaks 2015. aasta lõpus.²¹⁷ Oluline on siinjuures, et protsessi lihtsustamiseks ei olnud vaja õiguskeskkonda muuta st maksuhaldur muutis menetlusprotsessi kaasaegsemaks kasutades infotehnoloogilisi vahendeid.

Kui varasemalt tähendas maksuvõla ajatamise taotlemine maksuametniku poolset menetlust, siis uus e-ajatamise teenus on viinud haldusmenetluse infosüsteemi kontrollireeglitesse ja iga üksiku taotluse kohta ei tee ametnik ise enam otsustust, vaid süsteem koostab etteantud kriteeriumite alusel automaatsed otsused. Üldjuhul saab maksuvõla soovitud perioodiks ajatada maksumaksja ise, kasutades MTA kodulehel toodud juhiseid.²¹⁸

Menetlusprotsessi lihtsus on ilmselt üks põhjuseid, mis on kaasa toonud väikevõlgade sagedasema ajatamise, magistritöö lisas 3 toodud jooniselt on näha, et lihtsustatud ajatamiste maht on perioodil 2015. – 2017. a pidevalt tõusnud. Lihtsusega, mis inimese vaates tähendab teatud menetlusetappide mugandamist või suisa vahele jätmist, kaasneb ka inimestele oluline tegur - aja kokkuvõtteid.

b) Kasutatud nügimistehnika

Nügimistooria üks loojatest R. H. Thaler on öelnud: „Kui soovite panna inimesi midagi tegema, siis tehke see lihtsaks. Kõrvaldage takistused.“²¹⁹ Seda põhimõtet on kindlasti võimalik kasutada ka riigiteenuste osutamisel haldusmenetluses, seda nii taotlusvormide lihtsustamisel kui e-teenuste loomisel. Nügimistehnikate kontekstis st mõjutada inimest soovitud suunas käituma, ongi oluline kuidas haldusorgan taotluste esitamise ja menetlemise inimestele lihtsalt mõistetavaks teeb ning ei koormaks inimest liigse keerukuse ja halduskuluga.

Kirjeldatud maksuvõla ajatamise teenus aitab inimesel ise koostada maksude tasumiseks maksegraafiku ja ajutisest makseraskusest sujuvamalt üle saada. Autori hinnangul on lihtsustatud e-ajatamise teenuse puhul tegemist pigem hariva nügimisega, sest enne kui isik otsustab ajatamise kasuks, peab ta analüüsima võimalikke alternatiive maksukohustuse tasumiseks ning nendega seotud õiguslikke järelmeid (nt intresside tasumise kohustus).

²¹⁷ MTA avab e-maksuametis uue teenuse maksuvõla ennetamiseks. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-avab-e-maksuametis-uue-teenuse-maksuvola-ennetamiseks> (28.04.2019)

²¹⁸ Ajatamine. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/eraklient/maksude-ja-nouete-tasumine-volad/ajatamine>

²¹⁹ University of Chicago Prof. Richard H. Thaler has been awarded the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2017. The University of Chicago. Arvutivõrgus: https://www.uchicago.edu/features/prof_richard_thaler_wins_nobel_prize

c) Meetme maksuõiguslik käsitlus

Tulenevalt MKS § 10 lg 2 p-st 3 on maksuvõlgade sissenõudmine maksuhalduri ülesanne. Maksuvõla ajatamise regulatsioon tuleneb MKS § 111-113. MKS § 10 lg 3 kohaselt peab maksuhaldur maksumenetluse läbiviimisel olema efektiivne ja vältima tarbetut halduskulu. Sisustades viidatud sätet on Maksu- ja tolliamet on määratlenud kriteeriumid²²⁰, mis tingimustel saab isik maksuvõlga lihtsustatud korras ajatada.

Nagu eelnevalt magistritöös käsitletud, on Eesti haldusõiguses elektroonne ja paber kandjal asjaajamine võrdsustatud, mis annab haldusorganile võimaluse luua e-teenuseid. E-teenuste arendamist ja osutamist toetab e-riigi harta, mille p 17 näeb ette, et igaühel on õigus saada avalikke teenuseid lihtsalt ja mugavalt. Avalikke teenuseid osutatakse nii, et inimene ei peaks takerduma tehnilistesse piasjadesse. Asutus ei koorma inimest põhjendamatute nõuetega.²²¹

See, et maksukohustused saaksid täidetud on maksumaksja huvides, sest maksukohustuste tähtaegselt täitmata jätmine toob kaasa võlgade sundtäitmise menetluse ja kaasneva intressikohustuse MKS § 115 ja § 117 lg 1 alusel.

Sarnaselt maksudeklaratsiooni protsessi lihtsustamisele, ei vähenda ajatamise protsessi maksumaksjale lihtsustamine selle menetluse käigus loodud haldusaktide regulatiivsust. Regulatiivsuse mõju vähenemist saab inimene ja maksuhaldur tunda maksuvõlgade sissenõudmise sundtäitmise toimingute (MKS § 128 jj) ära jäämises, sest maksuvõla tasumine toimub ajatamisgraafiku alusel ja maksuhalduri sekkumiseta (MKS § 111 jj).

2.2.7. Järeldused nügimistehnikate kasutamisest maksuõiguse rakendamisel

Magistritöös käsitleti maksu- ja tolliameti praktikas kasutatavaid mitteregulatiivseid meetmeid, mis on suunatud maksumaksja maksuteadlikkuse kasvatamisele ja maksustamisega seotud kohustuste täitmisele. Arvestades nügimisena käsitletavate tehnikate laia kõlapinda ja populaarsust maailmas, hinnati maksu- ja tolliameti poolt kasutatavaid mitteregulatiivseid meetmeid nügimistehnikate kontekstis, saamaks teada kas ja mis ulatuses võimaldab Eesti maksuõigus nügimisvõtteid kasutada.

²²⁰ Ajatamine.

²²¹ Igaühe õigus e-riigis. P 17.

Analüüsi tulemusel leidis kinnitust, et maksu- ja tolliamet kasutab oma töös maksumaksjate maksukäitumise suunamiseks aktiivselt abinõusid, mida nügimistooria kontekstis saab määratleda nügimisena. Maksu maksmisega seotud kohustuse täitmise või inimese maksualase teadlikkuse tõstmise eesmärgil läbi viidud teavituskampaaniad, lihtsa ja selge sõnumiga teavituskirjad, maksualase isikustatud võrdlusinfo avaldamine, nõustamine kontrolliprotsessis, faktipõhiste maksuandmete avaldamine ja menetlusprotsesside lihtsustamine maksumaksjale – kõik need abinõud on erialases kirjanduses leidnud kajastamist nügimisena st abinõudena, mis aitavad sunnimeetmeid kasutamata suunata inimese käitumist inimese enda heaolu silmas pidades riigi seatud eesmärkide poole. Mitmeid sarnaseid abinõusid kasutavad oma maksumaksjate maksukäitumise mõjutamiseks ka teiste riikide maksuadministratsioonid (p 2.1.2.).

Kuigi erialases kirjanduses leidub viiteid Eesti maksundusvaldkonnas kasutatud nügimistehnikatele ainult teavituskampaaniate ja ümbrikupalkade teavituskirjade osas, saab maksu- ja tolliameti poolt maksumaksjate käitumise mõjutamiseks rakendatud mitteregulatiivsete meetmete võrdlemisel nügimise õigusteoreetilise kontseptsiooniga väita, et Eesti maksuõiguses rakendatakse

- a) õigusaktiga nügimist (p 1.5), mille näiteks on MKS §-st 27 lg 1 p-st 4 tulenev maksuhalduri kohustus avaldada maksuvõlgade ja muude rahaliste kohustuste andmed ning MKS § 27 lg-st 3, 5 ja 6 tulenev kohustus avaldada tasutud maksusummade, käibe kogusumma ja tööd tegevsite isikute arv, ja
- b) nõ tavalist nügimist ehk liberaarset paternalismi (p 1.4.1), mis avaldub maksuhalduri poolt läbiviidavates haldusmenetluse toimingutes maksumaksja maksuteadlikkuse tõstmiseks ja maksustamisega seonduvate kohustuste täitmiseks – teavituskampaaniad, teavituskirjade saatmine, maksualase isikustatud võrdlusinfo avaldamine, maksumaksja personaalne nõustamine ja menetlusprotsesside lihtsustamine.

Seega leidis magistritöö hüpotees - vaatamata vähesele tähelepanule erialastes ülevaadetes, kasutatakse Eestis maksuõiguse rakendamisel maksumaksja maksukäitumise suunamiseks nügimistehnikaid – kinnitust.

Kuigi Eesti „Õiguspoliitika arengusuundade elluviimise ülevaade 2016“ viitas nügimisele kui üha populaarsemale hea õigusloome teemale ja kui ühele prioriteetsele teemale õigusloome

mahu vähendamise kavas,²²² ei leia edasiste nügimise alaste tegevuste kohta Eesti õigusloome ülevaadetest rohkem infot. Magistritöö autori hinnangul on üheks põhjuseks täpse arusaama puudumine, milliseid abinõusid nügimisena käsitleda. Ainuüksi määratlusest „nügimine ei ole õiguslik keeld, käsk ega kohustus“ jääb ühtse arusaama kujundamisel väheks. Käesolev magistritöö püüdis avada nügimise mõiste sisu, et täpsemalt määratlada meetmed, mida nügimisena käsitleda. Magistritöö autorile mõnevõrra üllatuslikult moodustavad olulise osa nügimistehnikatest tavapärased haldusmenetluse meetmed, mida enamus haldusorganeid sh maksu- ja tolliamet oma igapäeva töös kasutavad.

Maksu- ja tolliameti poolt kasutatud nügimistehnikate õiguslik analüüs näitas, et nügimisena käsitletavate meetmete rakendamist toetavad igati ka praegu Eestis kehtivad üldised haldusmenetluse, maksumenetluse ja e-teenuste arendamise põhimõtted. Maksu- ja tolliameti praktika näitel annab Eesti haldusõigus piisava paindlikkuse, et kujundada avalikke teenuseid ilma õigusakte muutmata kasutajatele lihtsamaks ja mugavamaks. Seega on läbi nügimistehnikate nutika ja aktiivse kasutamise mõnevõrra pidurda õigusloomet või vähemalt teha kehtiv õigus mõistetavamaks.

Autori hinnangul on positiivne, et maksuhaldur on panustanud oluliselt harivatesse nügimistehnikatesse, mis panevad inimese saadud infot töötleva ja oma teadmisi täiendama. Teavituskampaaniad, andmete faktipõhine avalikustamine, maksualase isikustatud võrdlusinfo avaldamine ja nõustamine kontrolliprotsessis - läbi selliste meetmete saab tõsta maksumaksjate üldist maksuteadlikkust, mis omakorda aitab kaasa üldisele maksukuulekuse kasvule.

Märkimist väärib ka asjaolu, et järgides avaliku võimu teostamisel läbipaistvuse põhimõtet, ei rakenda maksuhaldur käitumist suunavaid meetmeid maksumaksjale nõ üllatuslikult. Uutest lähenemistest (nt nõustamispõhine kontrolliprotsess, uued teenused, kampaaniad) teavitab maksuhaldur avalikkust pressiteadete vahendusel, mis juba iseenesest võib mõjuda nügimisena st avalikkuse teavitamisena. Läbipaistvuse tekitamine uute käitumist suunavate meetmete kasutusele võtmisel ja uute teenuste valmimisel loob usaldust ja usaldus on omakorda aluseks riigi paremale toimimisele.

Tuginedes magistritöös analüüsitud maksu- ja tolliameti poolt kasutusel olevatele menetluspraktika näidetele – maksukontrollidele eelnevad teavituskirjad, nõustamistoimingud

²²² Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2016. aastal Riigikogu ettekanne. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_elluviimine_2016_ulevaade.pdf

kontrollimenetluse asemel, teavituskirjad sissenõudmise korralduste asemel - saab väita, et nügimistehnikad on tõhusad alternatiivsed abinõud asendamaks maksumenetluse regulatiivseid meetmeid. Regulatiivsete meetmetega võrreldes on nügimistehnikate kasutamine maksmaksjale lihtsam ja odavam ning menetluslikus mõttes ka maksuhaldurile kulutõhusam, sest menetlusreegleid, mida järgida on vähem.

Maksu- ja tolliameti püüdlusi asendada järjest enam regulatiivseid meetmeid mitteregulatiivsete meetmetega on märganud ka maksumaksjad, 2018. a läbi viidud maksutahte uuring näitas, et inimeste hinnangul on maksu- ja tolliameti tegevus pisut enam koostööle suuantud kui jäik ja bürokraatlik ning skaalal „kontrollile ja karistusele suunatud vs inimeste juhendamisele suunatud“ ei ole Eesti elanike hinnangul MTA kuvand ühele või teisele poole kaldu.²²³

Maksu- ja tolliameti suund regulatiivsete meetmete vähendamisele ja maksumaksja maksukäitumise suunamisele alternatiivsete abinõude – teavituskampaaniad, teavituskirjad, nõustamised, maksualaste andmete avaldamine, lihtsamad menetlusprotsessid – abil, avaldab positiivset mõju ka teiste riigiinstitutsioonide tööle. Näiteks on maksu- ja tolliametis oluliselt vähenenud maksumenetlusega seotud halduskohtuvaidluste arv, kui 01.01.2016. a seisuga oli pooleli 396 kohtuasja, siis 01.01.2019. a seisuga oli 259 pooleliolevat kohtuasja.²²⁴ See muidugi ei tähenda, et mitteregulatiivsete meetmete kohaldamist ei saa vaidlustada, kuid oma sisult on need meetmed isiku õigusi ja vabadusi oluliselt vähem riivavad ning seetõttu tekib isikutel vähem vajadust vaidlustamiseks.

2016.a lõpus avaldas justiitsminister lootust, et Eesti haldusorganid hakkavad aktiivsemalt oma tegevuses kasutama nügimisevõtteid: „Eestis on kahtlemata suur potentsiaal nügimisevõtete süsteemseks ja tõendus põhiseks kasutamiseks, olgu see siis maksulaekumiste parandamiseks, energiasäästlikkuse suurendamiseks, elatisvõlgnike arvu vähendamiseks, prügi sorteerimise suurendamiseks või muu avaliku huvi eesmärgi täitmiseks.“²²⁵ Magistritöös käsitletud maksu- ja tolliameti nügimistehnikate praktika analüüsile tuginedes saab väita, et justiitsministeeriumi ootus nügimisevõtete laiemaks kasutamiseks haldusõiguses, vähemalt maksuõiguse valdkonnas, on täitumas. Haldusorgani tegevuse eesmärgiks peab olema inimeste õigusteadlikkuse kasvatamine, üldise heaolu suurendamine ja riigi efektiivne toimimine, kui nügimine võimaldab seda saavutada nii inimesele kui riigile kulutõhusamal viisil, siis tuleb selliseid meetmeid süsteemsemalt kasutada.

²²³ Eesti elanike maksutahte uuring 2018. Lk 14.

²²⁴ Maksu- ja tolliameti statistika (22.04.2019).

²²⁵ Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2016. aastal Riigikogu ettekanne.

KOKKUVÕTE

Ühiskonnas aktsepteeritud tava- ja moraalinormide ning riigi poolt kehtestatud õigusnormide üheks eesmärgiks on inimeste heaolu tagamine. Kui veel hiljuti arvati, et valikute tegemisel on inimesed suurepärase otsustajad ja nad teevad endale kasulike valikuid, siis viimastel kümnenditel kognitiivse ja sotsiaalsühholoogia valdkonnas läbiviidud uuringute tulemused näitavad üha enam, et inimesed ei ole väga ratsionaalsed otsustajad. See kehtib nii eraasjade ajamisel kui suhtlemisel riigiga. Seetõttu on hakanud järjest rohkem riike oma poliitikate kujundamisel ja rakendamisel arvestama inimese tegeliku käitumisega.

Üheks inimese käitumise suunamise viisiks on nügimine. Nügimisteooria põhineb seisukohal, et inimeste käitumine on pigem mitteratsionaalne kui ratsionaalne ning seetõttu on mõistlik suunata inimesi, kes ei pruugi teha enda heaolu arvestades kõige paremaid valikuid, nende endi heaolu parandavate otsustuste suunas. Nügimisteooria loojad - Ameerika Ühendriikide majandusteadlane ja Nobeli majandusauhinna laureaat R. H. Thaler ning Ameerika Ühendriikide õigusteadlane C. R. Sunstein näevad oma käsitles nügimist tunduvalt kitsamalt kui traditsioonilisi käitumist mõjutavaid meetmeid, seda just sunnimeetmete mitterakendamise, inimesele valikuvabaduse säilitamise ja täiendavate kulude mittetekkimise aspektist. Kuna nügimise puhul on sunnimeetmed ehk regulatiivsus välistatud, saab haldusõiguse kontekstis nügimisena käsitleda vaid mitteregulatiivseid meetmeid.

Magistritöö eesmärgiks oli täpsemalt uurida, mis on nügimise õigusteoreetiline sisu ehk milliseid riigi poolt inimese heaolu parandamise eesmärgil rakendatavaid abinõusid saab käsitleda nügimisena ning selle käsitlemise pinnalt analüüsida nügimisvõtete kasutamist maksuõiguse valdkonnas nii Eestis kui teistes riikides. Magistritöös püstitati kaks hüpoteesi:

- 1) arvestades teistes riikides maksuõiguse valdkonnas kasutatud nügimistehnikate kogemust, on Eestis võimalik laiendada ja intensiivistada nügimistehnikate kasutamist maksumaksjate maksukuulekuse tõstmisel teiste riikide praktika näitel;
- 2) vaatamata vähesele tähelepanule erialastes ülevaadetes, kasutatakse Eestis maksuõiguse rakendamisel nügimistehnikaid maksumaksja maksukäitumise suunamiseks.

Tuginedes magistritöös teostatud õigusteoreetilisele analüüsile, saab magistritöö autori hinnangul käsitleda nügimisenä haldusmenetluslikku mitteregulatiivset abinõu, mis vastab järgmistele tingimustele:

- 1) määratletud on sekkumist vajav probleem ja legitiimne eesmärk ehk on teada miks ja kuhu suunas tahetakse inimese käitumist suunata;
- 2) inimese vabadustesse ja õigustesse sekkumise eesmärk peab olema inimese, keda soovitakse mõjutada, heaolu parandav ehk sekkumine toimub peamiselt inimese heaolu parandaval eesmärgil;
- 3) inimesele peab säilima valikuvõimalus ehk võimalus valida endale meelepärane lahendus sh selline, mis ei kaitse või ei paranda tema heaolu;
- 4) inimese jaoks peab olema valikut lihtne teha ja odav vältida;
- 5) inimese tegutsemise ajendiks ei tohi olla olulised majanduslikud stiimulid ehk inimene ei tee oma otsustust rahalistel kaalutlustel;
- 6) sellise sekkumisega ei tohi kaasneda sundi.

Samas on oluline märkida, et inimeste käitumist mõjutavate meetmete sh nügimise õigusteoreetilised käsitlused on kujunemisjärgus. Õiguskirjanduses tõdetakse mitmetes artiklites, et piir, milliseid meetmeid saab pidada libertaarseks paternalismiks ehk nügimiseks ja milliseid õigusaktiga nügimiseks, on ebaselge ja lähenemisi on mitmeid. Samas on ekspertidel selge veendumus, et nügimise peamiseks tunnusjooneks on inimese valikuvabadus otsustuse tegemisel ning teda ei tohi seejuures mõjutada sunniga.

Õigusteoreetiline analüüs tõi välja, et peamiseks abinõudeks, mida riik saab nügimistehnikate rakendamisel kasutada on - meeldetuletuste saatmine, hoiatuste avaldamine, vaikimisi valikud, asjakohase info sh statistika avaldamine, soovitude andmine ja inimese jaoks menetlusprotsesside ja taotlusvormide lihtsustamine. Arvestades tehnoloogia e-teenuste kiiret arengut, saab riik autori hinnangul just menetlusprotsesside lihtsustamisega sh andmete eeltäitmisega, inimeste heaolu parandada.

Eesti e-teenuste arendamise ja tehnoloogia arenguga seoses on autori hinnangul oluline märkida, et tehnoloogial põhinevad nügimistehnikad nt Eesti maksuõiguse kontekstis e-maksudeklaratsioonide esitamine ja andmete eeltäitmine, võivad ajas muutuda halduse tavapraktikas ning suisa inimeste õigustatud ootuseks sellisel moel riigilt haldusteenust saada.

Arvestades magistritöö esimeses peatükis toodud nügimise õigusteoreetilist käsitlust, leidis magistritöö esimene hüpotees kinnitust osaliselt, sest teistes riikides kasutatud õigusaktiga

rakendatud nügimistehnikad, mida Eesti maksuõiguses veel ei tunta - sularahakassade kontrollsüsteem ja kassatšekkide põhine maksuloteriisüsteem, vajavad Eesti riigis kehtestamiseks laiemat arutelu ja seda juhul, kui meil on probleeme, mida nende meetmetega lahendada.

Magistritöös kajastatud analüüs näitas, et maksu- ja tolliamet kasutab oma töös maksumaksjate maksukäitumise suunamiseks aktiivselt abinõusid, mida nügimisteooria kontekstis saab määratleda nügimisena. Maksu maksmisega seotud kohustuse täitmise või inimese maksualase teadlikkuse tõstmise eesmärgil läbi viidud teavituskampaaniad, lihtsa ja selge sõnumiga teavituskirjad, maksualase isikustatud võrdlusinfo avaldamine, nõustamine kontrolliprotsessis, faktipõhiste maksuandmete avaldamine ja menetlusprotsesside lihtsustamine maksumaksjale – kõik need abinõud on erialases kirjanduses leidnud kajastamist nügimisena st abinõudena, mis aitavad sunnimeetmeid kasutamata suunata inimese käitumist inimese enda heaolu silmas pidades riigi seatud eesmärkide poole. Seega leidis teine magistritöös püstitatud hüpotees kinnitust.

Analüüsi tulemus näitas, et nügimistehnikate rakendamine Eesti maksuhalduri poolt on õiguspärane, sest rakendatud meetmete rakendamine toimus kooskõlas haldusõiguse üldpõhimõtete ja maksuõigusega. Samuti toetavad lihtsustatud menetlusprotsesside lahendusi e-riigi harta põhimõtted. Positiivsena saab ära märkida, et maksuhaldur ei rakenda käitumist suunavaid meetmeid maksumaksjale nõ üllatuslikult. Uutest lähenemistest (nt nõustamispõhine kontrolliprotsess) teavitab maksuhaldur avalikkust pressiteadete vahendusel, mis juba iseenesest võib mõjuda nügimisena. Seega teine hüpotees, et maksuhalduri poolt rakendatavad nügimistehnikad on õiguspärased leidis kinnitust.

Arvestades asjaolu, et Eesti haldusõigus koos e-riigi hartaga on e-teenuseid ja e-suhtlust toetav ning HMS § 5 annab haldusorganile laia kaalutusõiguse haldusmenetluse korraldamisel, on magistritöö autor seisukohal, et Eesti haldusõigus võimaldab võtta kasutusele uusi lihtsustusi ja inimese käitumist suunavaid meetmeid kehtivas õigusruumis. Haldusmenetluses toimiv isikute õiguste kaitsmise regulatsioon on piisav, et tagada isikute õiguste kaitse ka nügimisvõtete kasutamisel, sest need on samad haldustoimingud, mida haldusorgan on teinud ka varasemalt.

Maksu- ja tolliamet on maksumaksjate käitumise teadlikuma suunamisega mitteregulatiivsete meetmete abi tegelenud alates 2013.a,²²⁶ mil võeti asutuses suund proaktiivsemale tegevusele. Maksu- ja tolliameti püüdlusi asendada järjest enam regulatiivseid meetmeid

²²⁶ Maksu- ja tolliameti arengukava 2013-2016.

mitteregulatiivsete meetmetega on märganud ka maksumaksjad, 2018. a läbi viidud maksutahte uuring näitas, et inimeste hinnangul on maksu- ja tolliameti tegevus pisut enam koostööle suuantud kui jäik ja bürokraatlik ning skaalal „kontrollile ja karistusele suunatud vs inimeste juhendamisele suunatud“ ei ole Eesti elanike hinnangul MTA kuvand ühele või teisele poole kaldu.²²⁷

Magistritöö autori hinnangul on oluline ära märkida ka laiemat kaasnevat mõju mitteregulatiivsete meetmete kasutamisel. Nimelt on maksu- ja tolliametis märgatavalt vähenenud pooleliolevate haldusasjade arv, kui 01.01.2016. a seisuga oli pooleli 396 kohtuasja, siis 01.01.2019. a seisuga oli 259 pooleliolevat kohtuasja.²²⁸ See muidugi ei tähenda, et mitteregulatiivsete meetmete kohaldamist ei saa vaidlustada, kuid oma sisult on need meetmed isiku õigusi ja vabadusi oluliselt vähem riivavad ning seetõttu tekib isikutel vähem vajadust vaidlustamiseks.

Õiguskirjanduses toodud nügimisevõtete analüüsile ja kasutuspraktikale tuginedes võib väita, et riigi poolt avalik-õiguslikus suhtes inimese käitumist suunavate nügimisevõtete kohaldamist reguleeritakse õiguslikult erinevatel tasemetel – alustades seadusest kuni töökorralduslike juhisten. Õigusliku reguleerimise tase sõltub isikute õiguste ja vabaduste riive ulatusest ja nügimistehnika olemusest. Kui isiku õigusi ja vabadusi on oluliselt piiratud või inimeste käitumisharjumuste suunamiseks on vaja panna kohustusi kolmandatele isikutele (nt ettevõtjatele), siis tuleb nügimistehnika kasutamine kindlasti sätestada seaduse tasemel. Samas saab inimeste õiguskuulekust ja –teadlikkust tõsta läbi lihtsate e-teenuste või hoolikalt disainitud teavituste, mis suuresti on haldusorgani enda korraldada.

Tuginedes magistritöös tehtud analüüsile, on autor seisukohal, et Eesti põhiseadus, haldusmenetluse seadus maksumaksmise seadus ja „Ametnike eetikakoodeks“ võimaldavad haldusorganil paindlikult valida haldusülesande täitmiseks sobilikke abinõusid sh selliseid, mis sisaldavad endas nügimistehnikaid. Autor nõustub õiguskirjanduses valitseva seisukohaga, et nügimistehnikate kasutamine on väga hea alternatiiv nõ traditsioonilistele haldusmeetmetele, kuid enne nügimisevõtte kasutamist tuleb põhjalikult analüüsida, kas planeeritaval viisil nügimine on ikka proportsionaalne ja õiguspärane - hinnata kasutava meetme eesmärki, isiku vabaduste ja õiguste võimaliku riive intensiivsust ja võimalikke alternatiive kasutatavale tehnikale.

²²⁷ Eesti elanike maksutahte uuring 2018. Lk 14.

²²⁸ Maksu- ja tolliameti statistika (22.04.2019).

Autor on seisukohal, et avalike teenuste arendamisel pole mõistlik eitada teadmist, et on olemas käitumismustrid, kuidas inimesed tavaliselt oma valikuid teevad. Arvestades poliitikate kujundamisel ja rakendamisel inimeste käitumisega, on võimalik muuta riigivalitsemist kulutõhusamaks ja kodanikusõbralikumaks. Nügimisvõimaluste süsteemsemaks ja laialdasemaks kasutamiseks on mõistlik Eesti õigusloome valdkonna spetsialistidel ja haldusasutuste praktikutel vahetada kogemusi nügimistehnikate kasutamise praktikast, kas seda veebilehe või kohtumiste või mõnes muus vormis. Vastava praktika jagamine annab haldusorganitele kindlust oma haldusteenuseid ümber kujundada ja mõelda rohkem tavalise inimese keskselt ning taanduda põhimõttest, et õiguskuulekas inimene on endale ise vastava valdkonna õiguse selgeks teinud. Autori hinnangul sõltub alternatiivsete lahenduste otsimine üsna sageli ametniku hoiakutest ja informeeritusest. Siinkohal tekib küsimus: kas ja kuidas saaks riik ise „nügida“ riigiasutusi rohkem nügimisvõtteid kasutama?

SUMMARY

The purpose of customary practice accepted in a society and legislative or regulatory provisions enacted by the state is to ensure wellbeing for the people. It is the state's task to ensure that norms are adhered to in society. While as late as at the end of the previous century the notion that compliance with legislative or regulatory provisions could only be assured by coercive measures was widespread, a realization has now been gained that traditional "command and control" measures can be successfully replaced with non-regulative measures which may indeed prove considerably more effective in improving legal compliance and render significantly cheaper than regulative measures for the state as the party implementing such measures.

Numerous countries have now become conscious that so as to implement successful policies, it is important to consider people's actual behavioral patterns as opposed to making presumptions on how people might behave. Behavioural sciences are increasingly being used for policy-making. Several EU countries have either set up behavioural insights teams or are in the process of doing so.

Behavioural sciences, drawing on insights from cognitive and social psychology, stress the less rational nature of the human species and highlight the importance of behavioural biases and the decision context - the environment in which individuals make choices²²⁹.

Considering the worldwide topicality of behavior based policy-making on the one hand and the scant coverage of behavior based legislative drafting and administrative practices in reviews of Estonian public administration measures on the other hand, this Master's thesis focuses on an analysis of the use of nudge techniques in public administration in Estonia, more precisely in the field of tax law. The Master's thesis is based on empirical analysis in the context of administrative law applied in Estonia of nudge techniques employed by the Republic of Estonia Tax and Customs Board and on comparative analysis of relevant practices of other countries as compared to nudge techniques used in Estonian tax law. The Master's thesis poses the following hypotheses:

- 1) Considering the experience of using nudge techniques in the field of tax law in other countries, it is possible to extend and intensify the use of nudge techniques in Estonia to improve taxpayer tax compliance;

²²⁹ Lehner, M., Mont, O., Heiskanen, E. Nudging - A promising tool for sustainable consumption behaviour? *Journal of Cleaner Production* 134 (2016) p 167.

- 2) Despite scarce coverage in specialized professional reviews, in implementing tax laws in Estonia nudging methods are used to channel taxpayers' tax behavior;

Chapter One of the Master's thesis examines the concept of the nudge theory in the context of legal theory and analyses definitions of "nudging" provided by different scholars. The nature of paternalism as an underlying principle of nudging and conclusions by researchers of behavioral economics on individual behavioral patterns are reviewed more extensively. Also, an overview is provided of techniques which guide human behavior, first described in an article published in 2003 under the denominator "liberal paternalism" by R. H. Thaler, an American economist and winner of the Nobel Prize in Economics and C. R. Sunstein, an American legal scholar. Thaler and Sunstein invited policymakers and parties implementing policies to find solutions so as to influence people that normally engage in less than rational behavior to make decisions which serve the interests of their own wellbeing. In their book²³⁰, published in 2008, they named this technique of influencing people's behavior - nudging. Thaler and Sunstein define a nudge as: "... any aspect of the choice architecture that alters people's behaviour in a predictable way without forbidding any options or significantly changing their economic incentives."²³¹

The nudge theory is based on a number of studies carried out in the field of behavioral psychology and cognitive psychology with the objective of ascertaining the factors which influence people to behave in a certain way. D. Kahneman, a behavioral psychologist and winner of the Nobel Prize in Economics, has listed in the results of his scientific research conclusions on how thinking influences human behavior. In his book D. Kahneman describes two systems of thinking present in a human being:

- a) System 1 constitutes fast thinking which is based on the individual's experience and characterized by automatic performance and intuition;
- b) System 2 constitutes slow thinking which requires the individual to engage in effortful mental work and is characterized by purposefulness and consciousness.

As individuals in their everyday goings-on apply System 1 more than System 2, yet legislation, generally speaking, requires the application of System 2, a conflict emerges between the state's expectations and actual individual behavior. Nudge experts think this discrepancy could be leveled by applying nudge techniques. Depending on the objective set by policymakers or parties implementing policies, it is possible by way of using nudge

²³⁰ Thaler, R.H., Sunstein, C.R *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*.

²³¹ *Ibid.* P 6.

techniques to make adherence to legislation intuitive and subject to System 1 of thinking or to design implementing measures of justice policies in a manner which would enable such policies to activate System 2 of individual thinking. It is important to note here that if nudge policies are used, the individual must have the conclusive word on their final decision – the state can only guide the individual towards a choice which would indeed benefit the individual.

Analyzing different theoretical approaches to nudge theories, the Master's thesis draws the conclusion that legal scholars do not subscribe to a uniform understanding on how intensive the state's behavior in influencing individuals' behavior should be for it to be deemed nudging. While the authors of the nudge theory exclude commands, prohibitions, and measures with financial effect from nudge techniques, there are authors that define as nudging all measures, incl. coercive measures and measures with financial effect, which enable individual behavior to be guided for the purpose of improving the individual's wellbeing.

As legal literature fails to provide a uniform definition of the concept of nudging and, likewise, more extensive analysis of issues related to nudging and a definition of the concept of nudging are lacking in Estonian legal literature, the Master's thesis proceeds in analyzing different nudge techniques from the principle according to which nudging constitutes influencing of individual behavior towards a choice that would improve the individual's wellbeing, using either a measure prescribed by legislation or implementing measures of an administrative authority which neither entail a monetary effect nor constitute a prohibition or order applied to a person.

Proceeding from a statement by the Estonian Minister of Justice Mr. U. Reinsalu – “In Estonia there is certainly vast potential for systematic and proof-based application of nudge techniques, be it for the purpose of improved tax collection, more efficient energy saving, decreased number of support debtors, extended waste sorting, or serving the objective of another public interest.” – one of the objectives of the Master's thesis was to examine the experience of applying nudge techniques in the field of tax law in other countries and provide an assessment of opportunities for use of relevant techniques in guiding the tax behavior of Estonian taxpayers.

Chapter Two of the Master's thesis analyses nudge techniques employed in the field of taxation in other countries and assesses the legality in the context of Estonian administrative law of nudge techniques used to guide the tax compliance of Estonian taxpayers.

Analysis indicates that various countries are most actively seeking alternative options in the field of taxation related to ways that could be used to raise taxpayer awareness in performing their tax liabilities or to influence taxpayers to contribute to the changing of overall tax related attitudes.

Numerous countries, incl. Estonia, engage in guiding of individual behavioral patterns through applying pre-completed tax return forms and simplified reporting forms and processes. While for many nations, pre-completion of relevant official forms constitutes a new and innovative solution, the tax administrator in Estonia has been using this measure since 2003 in which year pre-completion of tax returns for natural persons was first used, i.e. before pre-completion of data was deemed nudging within the framework of legal theory.

Another popular nudge technique consists in addressing the taxpayer by way of social value judgments and behavioral norms. National tax administrators have carried out a number of experiments to establish the type of tonality of messages which influence taxpayers in a particular country to perform their tax liabilities better. As traditions and value judgments differ a great deal across nations and target groups (e.g. whether the message is meant for natural persons or bodies corporate), messages that actually work are ascertained only in experimentation.

The tax administrators' nudging toolbox most certainly includes the important tool of informing the taxpayer by information campaigns, relevant home pages, e-services, and other similar channels. An individual must be able to place information disclosed for the purpose of nudging in a certain context so that System 2 of thinking could process this information and the individual could change their behavior as a result. Consequently, information which is sought to be used to change individual behavioral patterns must be very clearly purposed and delivered to the individual by way of appropriate means.

Differently from the approach adopted by the authors of the nudge theory in which application of nudge techniques constitutes guidance of individual behavior achieved at low cost, relevant academic literature includes as nudging for example cash offices control systems or receipt-based lottery systems, expenses related to the implementation of which may not be especially low. Implementation of this type of nudge techniques in Estonia would require a tax policy related legislative decision.

In conclusion, the hypothesis of extension of nudge practices used in Estonia based on the experience of other countries is partially confirmed due to the fact that measures used in other

countries to guide taxpayer behavior which do not require wider public approval and are purely related to issues connected to procedures carried out by the tax administrator are already in use by the tax administrator in Estonia. At the same time, such measures have not always been acknowledged as nudging techniques because they are seen as natural parts of good administration practice. Measures such as cash offices control systems or receipt-based lottery systems used in other countries as nudge techniques are applicable in Estonia only if acceptable at a political and social level.

Most certainly, the tax administrator will be able to consider individuals' behavioral patterns more than currently upon development of new e-services and hence it would be reasonable to review relevant studies carried out in other countries. In the author's opinion it would be relevant in creating e-services which guide individual behavior to employ the assistance of experts in the corresponding field because scant knowledge of individual behavioral patterns in using e-services may in the end render a final result quite opposite to what was initially intended.

Analysis results confirm that the Republic of Estonia Tax and Customs Board employs in its work such active measures to channel taxpayers' tax behavior which in the context of nudge theory may be classified as nudging. Information campaigns, notification letters conveying clear and simple messages, publication of tax related personalized comparative information, advisory activities in control processes, publication of fact based tax data, and simplification of procedural steps for taxpayers used by the Tax and Customs Board all constitute measures that have been included in relevant specialized literature as nudging. Similar measures are also used by tax authorities to channel taxpayer behavior in other countries.

Comparing non-regulatory measures applied by the Tax and Customs Board to bare upon taxpayer behavior to the concept of nudging in legal theory, it may be claimed that Estonia tax law incorporates both nudging by legislation – e.g. the tax authority's obligation to disclose tax arrears and other monetary obligations provided for in § 27 (1) 4) of the Republic of Estonia Taxation Act and the obligation to disclose sums paid by taxable person, total sum of supply/turnover, and the number of persons performing work provided for in § 27 (3), (5), and (6) of the Republic of Estonia Taxation Act - and so called regular nudging which manifests in measures implemented by the tax administrator – information campaigns, sending of notification letters, publication of tax related personalized comparative information, personal consulting of taxpayers, and simplification of procedural measures.

Consequently, the second hypothesis – despite scarce coverage in specialized professional reviews, in implementing tax laws in Estonia nudging methods are used to channel taxpayers' tax behavior – is confirmed.

LÜHENDID

EL – Euroopa Liit

MTA – maksu- ja tolliamet

OECD – *Organization for Economic Co-operation and Development*,
Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

KASUTATUD KIRJANDUS JA MUUD ALLIKAD

1. Aaken, A. Constitutional limits to paternalistic nudging: A proportionality assessment. Working Paper No. 2015-03. University of St.Gallen Law School Law and Economics. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2606189 (28.04.2019)
2. Aaken, A. Judge the Nudge: In Search of the Legal Limits of Paternalistic Nudging in the EU. University of St.Gallen. Working paper No. 2015-01. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2563296 (28.04.2019)
3. Aedmaa, A. jt Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004.
4. Aedmaa, A. Kommunikatsioon haldusmenetluses. Juridica 2005/2. Lk 103-113.
5. Alemanno, A. Spina, A. Nudging legally: On the checks and balances of behavioral regulation. International Journal of Constitutional Law, Volume 12, Issue 2, 1 April 2014, Pages 429–456.
6. ALTERNATIVES TO TRADITIONAL REGULATION. OECD REPORT. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf> (28.04.2019)
7. Ametniku eetikakoodeks Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf (28.04.2019)
8. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn. Juura. 2006.
9. Behavioural Economics and Taxation. TAXATION PAPERS.WORKING PAPER N.41 - 2014. European Commission. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_41.pdf (28.04.2019)

10. Behavioural Insights and Public Policy. Lessons from Around the World. OECD.
Arvutivõrgus: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en> (28.04.2019)
11. Behavioural Insights Applied to Policy ESTONIA Country Overview. Joint Research Center. European Commission. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc-biap2016-estonia_en.pdf (28.04.2019)
12. Behavioural Insights. Applied to Policy. European Report 2016. Joint Research Centre.. European Commission. Arvutivõrgus: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC100146/kjna27726enn_new.pdf (28.04.2019)
13. Behavioural insights. OECD. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/behavioural-insights.htm> (28.04.2019)
14. Better Regulation Guidelines. Commission staff working document. 7.07.2017. European Commission. <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> (28.04.2019)
15. Dworkin. G. Stanford Encyclopedia of Philosophy. Paternalism. Arvutivõrgus: <https://plato.stanford.edu/entries/paternalism/#Intr> (28.04.2019)
16. Eesti Pank. Statistika. Joonis 4.1.6 Kaarditehingute arv, 31.12.1997 - 28.02.2019 <http://statistika.eestipank.ee/#/et/p/965/r/2891/2680> (28.04.2019)
17. Eur-Lex koduleht, rubriik „Statistika“. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/statistics.html>. (30.03.2019)
18. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Nudge“ – mõtlemise rakendamise poole Euroopa poliitikas“ (omalgatuslik arvamus). ELT C 75, 10.3.2017, lk 28—32.
19. Fonseca, M. A., Grimshaw, S. B. Do Behavioral Nudges in Prepopulated Tax Forms Affect Compliance? Experimental Evidence with Real Taxpayers. Journal of Public Policy & Marketing: Fall 2017, Vol. 36, No. 2, pp. 213-226.
20. Fraud, error and debt: behavioural insights team paper. The Behavioural Insights Team. Arvutivõrgus <https://www.bi.team/publications/fraud-error-and-debt-behavioural-insights-team-paper/> (28.04.2019)
21. Galle, B. Tax, Command or Nudge: Evaluating the New Regulation, Texas Law Review. Vol 92. 2014. Lk 837-894.
22. Hansen, P. G. The Definition of Nudge and Libertarian Paternalism: Does the Hand Fit the Glove? The European Journal of Risk Regulation, Vol. 7. 2016. No. 1, lk 155-174.

23. Hansen, P. G., Jespersen A. M. Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. The European Journal of Risk Regulation. 1/2013. Lk 3-28.
24. Igaühe õigused e-riigis. E-riigi harta. Tallinn, 26.03.2018. Arvutivõrgus: <http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/ESTeriigi%20harta.pdf> (28.04.2019)
25. Justiitsminister Urmas Reinsalu poliitiline avaldus õigusloome mahu vähendamise kava rakendamise kohta. Istungi stenogramm 01.06.2016. Riigikogu. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201606011400#PKP-19077> (28.04.2019)
26. Justiitsminister Urmas Reinsalu poliitiline avaldus õigusloome mahu vähendamise kava rakendamise kohta. Istungi stenogramm. Riigikogu. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201606011400#PKP-19077> (28.04.2019)
27. Kaugia, S. Õigusnormide kohast eri kultuuriruumides .Riigikogu Toimetised 6, 2002. Arvutivõrgus: <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/%C3%95igusnormide-kohast-eri-kultuuriruumides.pdf>
Kaugia, S. Õigus ühiskonnas. Artiklite kogumik. Tartu. Avatar, 2006.
28. Kranich, H. Lihtsus, hea sõna ja siiras toon asjaajamises. Õiguskeel 2017/1. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/lihtsus_sona_he_a_mote_ja_siiras_toon_oiguskeele_elitaarsusena_2.pdf (28.04.2019)
29. Lehis, L. Maksuõigus. Õigusteaduse õpik. Tallinn. Juura, 2012.
30. Lehner, M., Mont, O., Heiskanen, E. Nudging - A promising tool for sustainable consumption behaviour? Journal of Cleaner Production 134 (2016) lk.166-177.
31. Luts, M. Õigusfilosoofia. Sissejuhatus õigusfilosoofiasse. Tallinn. Juura, 1997.
32. Madise, Ü. (peatoimetaja) jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. Arvutivõrgus: <https://www.pohiseadus.ee/> (28.04.2019)
33. Madise, Ü. Andmekogude andmete õigus. Inimene digiühiskonnas. Õiguskantsleri aastaülevaade 2016/2017. Õiguskantsleri Kantselei. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2017/inimene-digihiskonnas> (28.04.2019)
34. Madise, Ü. Õigusloomest. Iga uue seaduse ja normi eesmärk peaks olema mõistlikkus ja õiglus. Eesti inimeste elu paremaks muutmine. Õiguskantsleri aastaülevaade 2015/2016. Õiguskantsleri kantselei. Arvutivõrgus: <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2016/oigusloomest> (28.04.2019)
35. Maksuamet loob maailmas ainukordset e-teenust, mida saad kasutama hakata juba sügisest. Arvutivõrgus: <https://raha.geenius.ee/rubriik/uudis/maksuamet-loob->

- maailmas-ainukordset-e-teenust-mida-saad-kasutama-hakata-juba-sugisest/
(28.04.2019)
36. Maksukorralduse seaduse ja käibemaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (680 SE) seletuskiri. Riigikogu. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a2a7820e-2e26-4de4-818f-0490cf5b008d> (28.04.2019)
37. Maksukorralduse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (414 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea0f1693-6935-46ba-a4be-725a1c7fe046> (28.04.2019)
38. Maurer, H. Haldusõigus: üldosa. Tallinn. Juura, 2004.
39. Meos, I. Filosoofia sõnaraamat. Olulisi mõisteid, koolkondi, filosoofe, seisukohti. Tallinn. Koolibri 2002.
40. Mill, J.S. Vabadusest. Tallinn. Hortus Litterarum, 1996.
41. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn. Juura, 2007.
42. Nudging Businesses towards Tax Compliance. Tax and Transfer Policy Institute. Crawford School of Public Policy. Australian National University. Arvutivõrgus: <http://www.austaxpolicy.com/nudging-businesses-towards-tax-compliance/> (28.04.2019)
43. Praxis aitab maksuametil ümbrikupalkasid vähendada. Kajastused. Praxis. Arvutivõrgus: <http://www.praxis.ee/kajastused/praxis-aitas-maksuametil-umbrikupalkasid-vahendada/> (28.04.2019)
44. Publications. EU Science Hub. European Commission. Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publications-list/Behavioural%2520Insights%2520Applied%2520to%2520Policy> (28.04.2019)
45. Pärnamägi, I. Kas ühiskondliku heaolu eest hoolitsemine on tegelikult politsei ülesanne? Sekkuva halduse õiguslikud alused. Juridica, 2016/10.
46. RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON REGULATORY POLICY AND GOVERNANCE.OECD. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> (28.04.2019)
47. Reinsalu, U. "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018". Ettekanne elluviimise kohta. Riigikogu. Arvutivõrgus: <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201812041000#PKP-23769> (28.04.2019)
48. Riigi Teataja kodulehe rubriik „Üldine statistika“ <https://www.riigiteataja.ee/statistika.html> (seis 30.03.2019)

49. Saaremets, V. Resolutsioon olgu regulatiivne, regulatsioon olgu resoluutne. Õiguskeel 2014/4. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/virgo_saarmets._resolutsioon_olgu_regulatiivne_regulatsioon_olgu_resoluutne.pdf (28.04.2019)
50. Statistika. Eesti Pank. Joonis 4.1.6 Kaarditehingute arv, 31.12.1997 - 28.02.2019 <http://statistika.eestipank.ee/#/et/p/965/r/2891/2680> (28.04.2019)
51. Sunstein, C. R., Thaler, R. H., Libertarian Paternalism Is Not an Oxymoron, The University of Chicago. Law Review. Volume 70. Fall 2003. Number 4. Lk 1159-1202
52. Sunstein, C.R. Empirically Informed Regulation, University of Chicago Law Review, Vol 78, No.4, 2011. lk 1349-1429.
53. Sunstein, C.R. The Ethics of Nudging. Yale Journal on Regulation. Vol 32. 2015. Lk 413-450.
54. Sunstein, C.R. Why nudge? The politics of libertarian paternalism. New Haven. Yale University Press, 2014.
55. Sunstein, C.R. People Prefer System 2 Nudges (Kind of), Duke Law Journal, Vol. 66, 2016. Lk 121-168.
56. Taxpayers take centre stage in Portugal's eFatura tax system.. e-Government. Arvutivõrgus: <https://joinup.ec.europa.eu/document/taxpayers-take-centre-stage-portugals-efatura-tax-system> (28.04.2019)
57. Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud. OECD. Arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf> (28.04.2019)
58. Thaler, R. H., C. R. Sunstein. 2003. "Libertarian Paternalism ." American Economic Review, 93 (2). lk 175-179.
59. Thaler, R. H., Sunstein, C. R. Nüginimine. Viis toetada valikuid, mis viivad tervise, jõukuse ja õnneni. Tallinn. Tänapäev, 2018.
60. Thaler, R.H., Sunstein, C.R. Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness. Yale University Press. 2008.
61. Toimub seminar nüginisvõtete kasutamisest õigusloomes. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/et/uudised/toimub-seminar-nugimisvotete-kasutamisest-oigusloomes> (28.04.2019)
62. University of Chicago Prof. Richard H. Thaler has been awarded the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2017. The University of Chicago. Arvutivõrgus:

- https://www.uchicago.edu/features/prof._richard_thaler_wins_nobel_prize
(28.04.2019)
63. Varul, P. jt Tsiviilõiguse üldosa. Õigusteaduse õpik. Tallinn. Juura, 2012.
64. Väljendusvabaduse hea tava. Arvutivõrgus:
https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/personalipoliitika/viimane_v2ljendusvabaduse_he_a_tava.25.04.pdf (28.04.2019)
65. Õigusloome mahu vähendamise kava rakendusplaan. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/omvk_rakendusplaan.pdf
66. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Seletuskiri. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/oiguspoliitika_arengusuundade_seletuskiri.pdf (28.04.2019)
67. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018: ettekanne elluviimise kohta 2016. aastal Riigikogu ettekanne. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus:
https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/oiguspoliitika_arengusuundade_elluviimine_2016_ulevaade.pdf (28.04.2019)

MAKSU- JA TOLLIAMETI MATERJALID

68. Ajatamine. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus:
<https://www.emta.ee/et/eraklient/maksude-ja-nouete-tasumine-volad/ajatamine>
(28.04.2019)
69. Eesti elanike maksutahte uuring 2018. KANTAR EMOR. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/maksutahte_uuring_aruanne_2018.pdf (28.04.2019)
70. Elu hoidja. Maksu- ja Tolliameti. Arvutivõrgus: <https://palk.emta.ee/>
71. E-maksuameti/e-tolli rubriigi „Teated“ alamrubriigis „Maksukäitumine“ (autenditud kasutaja) (31.03.2019)
72. Ettevõtja näeb e-MTAs enda maksukäitumise hinnangut. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/ettevotja-naeb-e-mtas-enda-maksukaitumise-hinnangut> (28.04.2019)
73. Ettevõtjate nõustamine toi registrisse üle 1000 täiendava töötaja. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/ettevotjate-noustamine-toi-registrisse-ule-1000-taiendava-tootaja> (28.04.2019)

74. Kampaaniad. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/kampaaniad> (28.04.2019)
75. Maksu- ja tolliameti arengukava 2013-2016. Kokkuvõte 2016. Aprill 2017. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/ameti-struktuur-ulesanded-strateegia/strateegia/arengukava_2016a_kokkuvote.pdf (28.04.2019)
76. Maksu- ja tolliameti haldusasjade statistika 2016-2019. (22.04.2019). (E-kiri autori valduses.)
77. Maksu- ja tolliameti postitus Facebook'i kontol. Arvutivõrgus: <https://www.facebook.com/tagasikooli/posts/kuidas-tutvustada-noortele-maksu-ja-tolliameti-tegevust-sellisest-tunnist-ei-ole/883869071681092/> (28.04.2019)
78. Maksuhaldur annab 1300 ettevõttele võimaluse parandada oma maksukäitumist. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/maksuhaldur-annab-1300-ettevottele-voimaluse-parandada-oma-maksukaitumist> (28.04.2019)
79. Maksuhoiakute kampaania. Maksu- ja Tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/kampaaniad/maksuhoiakute-kampaania> (28.04.2019)
80. MTA avab e-maksuametis uue teenuse maksuvõla ennetamiseks. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-avab-e-maksuametis-uee-teenuse-maksuvola-ennetamiseks> (28.04.2019)
81. MTA soovib nõustamise abil vähendada töötasu asemel dividendide maksmise probleemi. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-soovib-noustamise-abil-vahendada-tootasu-ase-ml-dividendide-maksmise-probleemi> (28.04.2019)
82. MTA: tuludeklaratsiooni eeltäitmise võimalused laienevad. 26.01.2017. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/mta-tuludeklaratsiooni-eeltaitmise-voimalused-laienevad> (28.04.2019)
83. Olulisim 2017. aastast ja 2018. aasta fookused. 29.01.2018. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/news-related-files/mta_pressikonverents_2017_29012018.pdf (28.04.2019)
84. Salasigarettide vastane kampaania. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/kampaaniad/salasigarettide-vastane-kampaania> (28.04.2019)

85. Tasutud maksud, käive ja töötajate arv. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/kontaktid-ja-ametist/maksulaekumine-statistika/tasutud-maksud-kaive-ja-tootajate-arv> (28.04.2019)
86. Uberi ja Taxify kaudu teenitud tulu deklareeriti kordades rohkem. 29.05.2017. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://www.emta.ee/et/uudised/uberi-ja-taxify-kaudu-teenitud-tulu-deklareeriti-kordades-rohkem> (28.04.2019)
87. Võlapäring. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: <https://maasikas.emta.ee/saqu/public/taxdebt?lang=et> (28.04.2019)
88. Ülevaade füüsiliste isikute 2017. aasta tuludeklaratsioonide koondandmetest. Maksu- ja tolliamet. Arvutivõrgus: https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/pressimaterjalid/fidek_kokkuvote_2017.pdf (28.04.2019)

EESTI ÕIGUSAKTID

89. Põhiseadus. [RT 1992, 26, 349](#). RT I, 15.05.2015, 2.
90. Maksukorralduse seadus. [RT I 2002, 26, 150](#). RT I, 13.03.2019, 57.
91. Isikuandmete kaitse seadus¹. RT I, 04.01.2019, 11.
92. Haldusmenetluse seadus. [RT I 2001, 58, 354](#). RT I, 13.03.2019, 55.
93. Tulumaksuseadus. [RT I 1999, 101, 903](#). RT I, 28.12.2018, 51.
94. Hasartmänguseadus. [RT I 2008, 47, 261](#). RT I, 13.03.2019, 56.
95. Avaliku teabe seadus. [RT I 2000, 92, 597](#). RT I, 15.03.2019, 11.
96. Maksualase teabevahetuse seadus¹. [RT I, 23.12.2014, 15](#). RT I, 13.03.2019, 25.
97. Maamaksuseadus. RT I 1993, 24, 428. RT I, 04.07.2017, 102.
98. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. RT I, 13.03.2019, 37.
99. Riigikogu 23.02.2011 otsus „Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” heakskiitmine“. RT III, 07.03.2011, 1.
100. Vabariigi Valitsuse 22.12.2011 määrus nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“. RT I, 29.12.2011, 228.

EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTID

101. Euroopa Parlamendi, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjoni vahel sõlmitud institutsioonidevaheline parema õigusloome kokkulepe. ELT L 123, 12.5.2016, lk 1—14.

102. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus). ELT L 119, 4.5.2016, lk 1—88.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

103. TlnHK 17.08.2012 otsus nr 3-12-1089.
104. RKKK 23.03.2004 otsus nr 3-1-1-7-04.

Lisa 1a-1c. Aprill 2016 saadetud teavituskirjade näidised

TÜÜP: KOHUSTUS

Lugupeetud #parameeter1#

Pöördume Teie poole seetõttu, et maaomanikuna on Teil kohustus maksta maamaksu.

Püüame omaltpoolt teha kõik, et maksude tasumine oleks võimalikult mugav ning info maksukohustuste ja nende tähtaegade kohta jõuaks inimesteni õigeaegselt.

Maamaksu on kõige lihtsam tasuda e-maksuametis/e-tollis, kuhu sisse logides leiate kohe avalehelt lingi Alusta maksmist. Kui eelistate tasuda pangaülekandega, siis selleks vajalikud kontonumbrid ja personaalse viitenumbri leiate meie kodulehelt.

Kui vajate maksu tasumisel abi või maamaksu kohta lisainfot, siis palun helistage meile telefonil 880 0816 või kirjutage aadressil maamaks@emta.ee.

Tuletame Teile meelde, et maamaksu tasumise tähtpäev oli 31. märtsil. Palume Teil maamaksusumma (04.04.2016 seisuga #parameeter2# eurot) esimesel võimalusel tasuda.

Täname, kui olete maksu juba tasuda jõudnud!

Lugupidamisega

Maksu- ja Tolliamet

TÜÜP: USALDUS

Lugupeetud #parameeter1#

Meile teeb heameelt, et 99% Eesti maksumaksjatest maksab maksud õigeaegselt. See on märk usaldusest. Ainult tänu meie kõigi ühisele panusele on riigil võimalik inimestele teenuseid pakkuda ning kohalikel omavalitsustel elanike elukeskkonda parandada.

Tuletame Teile meelde, et 31. märtsil oli maamaksu tasumise tähtpäev, mis on Teil muude kohustuste seas nähtavasti kahe silma vahele jäänud.

Loodame, et leiate maamaksu (04.04.2016 seisuga #parameeter2# eurot) tasumiseks kiirelt võimaluse ja täname Teid selle eest juba ette!

Maksu on kõige lihtsam tasuda e-maksuametis/e-tollis, kuhu sisse logides leiate kohe avalehelt lingi Alusta maksmist. Kui eelistate tasuda pangaülekandega, siis selleks vajalikud kontonumbrid ja personaalse viitenumbri leiate meie kodulehelt.

Kui vajate maksu tasumisel abi või maamaksu kohta lisainfot, siis palun helistage meile telefonil 880 0816 või kirjutage aadressil maamaks@emta.ee.

Kui olete maksu juba tasuda jõudnud, siis palun jätke see teade tähelepanuta.

Kõike head soovides

Maksu- ja Tolliamet

TÜÜP: AMETLIK

Lugupeetud #parameeter1#

Meie andmetel on Teil seaduses sätestatud tähtpäevaks, 31. märtsiks tasumata maamaks.

Maksukorralduse seaduse § 128 lõike 1 alusel võib Maksu- ja Tolliamet maksu tasumata jätmisel alata sundtäitmise maksukorralduse seaduse 13. peatükis ning täitemenetlust reguleerivates õigusaktides sätestatud korras.

Seisuga 04.04.2016 on Teie maamaksuvõlg #parameeter2# eurot. Palume Teil selle kohe tasuda. Maksu saab tasuda e-maksuametis/e-tollis, kuhu sisse logides leiate avalehelt lingi Alusta maksmist. Pangaülekandega tasumiseks vajalikud kontonumbrid ja personaalse viitenumbri leiate meie kodulehelt.

Kui olete maamaksu juba tasunud, jätke palun see teade tähelepanuta.

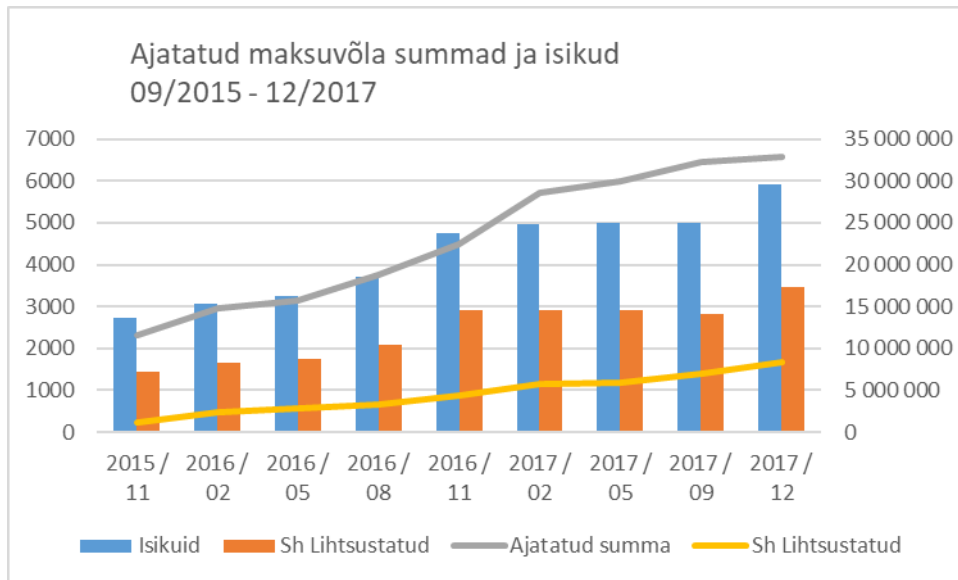
Lugupidamisega

Maksu- ja Tolliamet

Lisa 2. Aprill 2016 maksu- ja tolliametilt teavituskirja saanud isikute tulemused gruppide lõikes

		Mai seis	Okt seis	Rahulolu teavitusega
I teavituse saanud 2100 isikust on seisuga 09.05.2016 võla tasunud 1264 isikut summas 30 463,79 €. 6.10.2016 seisuga on võla tasunud 1455 isikut, summas 49 786,63.	ametlik	60%	69%	27%
II teavituse saanud 2100 isikust on seisuga 09.05.2016 võla tasunud 1197 isikut summas 27 854,05 €. 6.10.2016 seisuga on võla tasunud 1370 isikut, summas 48273,21 €.	teenus	57%	65%	42%
III teavituse saanud 2100 isikust on 09.05.2016 seisuga võla tasunud 1199 isikut summas 29 127,54 €. 6.10.2016 seisuga on võla tasunud 1397 isikut, summas 49324,35 €.	usaldus	57%	67%	32%
Teavituse mittesaanud 2100 isikust on 09.05.2016 seisuga võla tasunud 776 isikut summas 18 468,74 €. summas 18 468,74 € 6.10.2016 seisuga on võla tasunud 1047 isikut, summas 49 001,69 €.	Kontroll- grupp	37%	50%	

Allikas: Maksu- ja Tolliamet

Lisa 3. Ajatatud maksuvõla summad (sh lihtsustus) ja maksugraafikuga isikute arv

Allikas: Maksu- ja tolliamet

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Ruth Paade ,

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

NÜGIMISTEHNİKATE KASUTAMISEST EESTI HALDUSMENETLUSES

(MAKSUÕIGUSE NÄITEL)

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Villy Lopman LL,M

(juhendaja nimi)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 30.04.2019